



COLOMBIANOSUNE

MEMORIAS

SEMINARIO SOBRE MIGRACIÓN

INTERNACIONAL COLOMBIANA Y LA

CONFORMACIÓN DE COMUNIDADES

TRANSNACIONALES

JUNIO 18 Y 19 DE 2003

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
ÁLVARO URIBE VÉLEZ

MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES
CAROLINA BARCO ISAKSON

VICEMINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES
CLEMENCIA FORERO UCROS

SECRETARIA GENERAL
MARÍA MARGARITA SALAS MEJÍA

DIRECTORA DE ASUNTOS CONSULARES Y COMUNIDADES COLOMBIANAS EN EL EXTERIOR
FANNY MARGARITA MONCAYO DUQUE

COORDINACIÓN EDITORIAL
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Bogotá, D.C., marzo 2004

Edición: Alfonso Carvajal Rueda
Diseño de carátula: Diego Martínez C.
Diagramación: Claudia Milena Vargas L.

Transcripción de Mesas de Trabajo: Alsinter Ltda.
Transcripción Conferencias Salón Bolívar: Angela Rodríguez

Impresión y Encuadernación
Quebecor World Bogotá

ISBN: 958-9381-95-2

© de las ponencias: los respectivos autores

La publicación de estas memorias fue posible gracias al apoyo del PNUD en la edición y la OIM en la impresión.

Las ideas y opiniones que integran la presente publicación no deben considerarse documentos oficiales y no reflejan necesariamente el punto de vista del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

CONTENIDO

PREFACIO	7
INTRODUCCIÓN	
LA EMIGRACIÓN, UN GRAN DESAFÍO	9
LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y EL CASO COLOMBIANO	
VINCULACIÓN DE NACIONALES EN EL EXTERIOR:	
UNA PRIORIDAD DE LA CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES	13
LA MIGRACIÓN TRANSNACIONAL COLOMBIANA:	
IMPLICACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS	25
LA DIÁSPORA COLOMBIANA EN EL SUR DE LA FLORIDA	45
POLÍTICAS PARA PROMOVER UN MAYOR ACERCAMIENTO CON LA DIÁSPORA:	
LAS VOCES DE LOS COLOMBIANOS EN NUEVA YORK	63
PROGRAMA DE ATENCIÓN A COMUNIDADES SALVADOREÑAS EN EL EXTERIOR:	
LA EXPERIENCIA SALVADOREÑA	75
POLÍTICAS MIGRATORIAS DEL ESTADO ESPAÑOL COMO PAÍS RECEPTOR	85
LA MIGRACIÓN MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS	95
LA MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS: UNA PERMANENTE REFLEXIÓN	99
MESAS DE TRABAJO	
METODOLOGÍA Y LINEAMIENTOS DE LAS MESAS TEMÁTICAS	107
MESA TENDENCIAS POBLACIONALES Y DEMOGRÁFICAS	111
MESA REDES Y RELACIONES TRANSNACIONALES FORMALES E INFORMALES	121
MESA ASUNTOS CONSULARES Y JURÍDICOS	127
MESA DE PROTECCIÓN SOCIAL	133
MESA PARTICIPACIÓN POLÍTICA TRANSNACIONAL	143
MESA EDUCACIÓN	149
MESA CULTURA	157
MESA PORTAFOLIO DE PROYECTOS	163
MESA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA TRANSTERRITORIAL	169
CONCLUSIONES GENERALES	223
AGRADECIMIENTOS	229

PREFACIO

Estas memorias marcan un hito sobre las dimensiones de la migración colombiana en el exterior; fenómeno que en la última década ha significado que más de cuatro millones de compatriotas estén viviendo fuera de nuestras fronteras.

Conciente de la magnitud de esta problemática el actual gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha comenzado a dar pasos trascendentales en este aspecto. Así, celebró en junio de 2003, el seminario “La Migración Internacional Colombiana y la Formación de Comunidades Transnacionales”, donde presentó el programa Colombia Nos Une, cuyo objetivo principal es formular una política integral hacia estas comunidades buscando identificarlas, caracterizarlas y conectarlas entre sí y con el país.

El nuevo concepto de transnacionalismo ha introducido una mirada alternativa en los estudios sobre la migración internacional, que se concentra en las relaciones continuas entre los migrantes y sus países de origen y cómo esas relaciones de doble vía, construyen nexos sociales que rebasan las fronteras nacionales. Pero más allá de transplantar las relaciones y estructuras sociales de las comunidades de origen a los lugares de asentamiento el transnacionalismo es un proceso a través del cual dichas relaciones y estructuras son también modificadas.

La primera parte de este documento recoge las ponencias de especialistas internacionales que asistieron al seminario. Allí el lector podrá encontrar una panorámica general de las migraciones, de las experiencias en este campo de países como El Salvador y México, y un diagnóstico profundo de los colombianos migrantes en el exterior, principalmente en los Estados Unidos y España.

La segunda parte está dedicada a la reflexión de nueve mesas de trabajo, donde se elaboraron propuestas concretas sobre los temas más relevante para el migrante colombiano en el exterior: Participación Económica Transterritorial, Protección Social, Participación Política Transnacional, Redes y Relaciones Transnacionales Formales e Informales, Educación, Cultura, Asuntos Consulares y Jurídicos y Portafolio de Proyectos.

Las memorias servirán para que académicos, estudiantes, empresarios, profesionales, artistas, servidores públicos y gestores culturales entre otros, tengan una visión real de la migración y tiendan puentes para construir una mejor relación con nuestros compatriotas en el exterior.

COLOMBIA NOS UNE:

LA EMIGRACIÓN, UN GRAN DESAFÍO

Hablar de colombianos radicados en el exterior es tocar una fibra muy sensible. Cada uno de nosotros tiene algún conocido o un ser querido viviendo afuera, ya sea por aspectos laborales, de estudios, o por las difíciles circunstancias del país, que ha emigrado en busca de mejores oportunidades.

Se calcula que hay entre cuatro y cinco millones de colombianos radicados en el exterior, lo cual equivale al 10 por ciento de la población del país, cifra que es muy significativa. Estos colombianos trabajan arduamente para salir adelante en las sociedades donde se han instalado y aspiramos a que conserven su nacionalidad con orgullo, por cuanto en su actividad diaria mantienen lazos fundamentales con la familia y se convierten en un grupo de gran potencial para contribuir al desarrollo social y económico del país. Son nuestros embajadores y representan el capital humano de Colombia en el exterior.

A pesar del potencial de esta comunidad, muchos la reducen simplemente a cifras económicas, específicamente en el tema de las remesas. Efectivamente, si nos remitimos a las proyecciones que existen para el 2003 se calcula que éstas pueden llegar a ser del orden de los 3.000 millones de dólares, convirtiéndose en la segunda fuente de divisas para el país después del petróleo y representando el 2.5 puntos del PIB. Adicionalmente, del recibo oportuno de estos giros dependen 3 millones de familias colombianas.

Las cifras nos sorprenden y se convierten en un punto de atención: detrás de cada dólar remitido hay largas jornadas de trabajo y un enorme esfuerzo que en el proceso de intermediación del envío se encuentra con muchos obstáculos y con costos que encarecen aún más el sacrificio realizado. Existen en promedio siete envíos al año, cada uno de ellos de aproximadamente US\$250. En la gestión para bajar estos altos costos y resolver otros temas neurálgicos como el de la protección laboral y social, acuerdos migratorios, homologación de títulos o reducción de trámites, es donde tenemos un gran desafío.

¿Pero quiénes son, cómo viven, qué hacen, de dónde salieron, por qué se fueron y cuáles son las expectativas de esos millones de colombianos que han salido del país? Tenemos información al respecto, pero también muchos vacíos. Sabemos que esta migración se ha diversificado en la última década y abarca nuevos grupos sociales, los cuales aspiramos a convocar a través del programa Colombia Nos Une, reconociendo que esa comunidad es parte vital de la nación y por lo tanto debe ser incluida dentro de las políticas de Estado, al buscar los mecanismos para que se fortalezca su relación con el país. Esto significa un camino de doble vía: se requiere de la decidida actuación del gobierno, así como de la

confianza y comunicación que nos depositen los colombianos en el exterior. A este respecto, queremos realizar gestiones tendientes a propiciar el mejoramiento de sus condiciones de vida y su proceso de inserción en las sociedades receptoras, sin perder sus vínculos con el país.

Lo anterior se ha logrado ya como política pública, al quedar incluida en el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) y aspiramos a que se convierta en una política de Estado que trascienda estos cuatro años.

En resumen, el programa Colombia Nos Une apunta a formular una política integral hacia estas comunidades, buscando ante todo identificarlas, caracterizarlas y conectarlas entre sí y con el país. Esto significa propiciar su asociación para que se fortalezcan y aúnen esfuerzos, servir de facilitadores en asuntos que permitan mejorar sus condiciones de vida en los países de residencia, agilizar los trámites consulares (pasaporte, libreta militar, registro civil o certificado de supervivencia) y fortalecer la asistencia social y jurídica que se les viene prestando a través de los consulados.

Hemos dado ya los primeros pasos. Me he reunido con representantes de la comunidad colombiana en varios países y con entidades competentes para estudiar la manera de mejorarle la vida a esa comunidad. El equipo del Ministerio de Relaciones Exteriores ha establecido comunicaciones con distintas asociaciones y ha recolectado documentación sobre el tema. Igualmente se ha conformado un Comité Académico de estudio sobre la temática migratoria colombiana del cual hacen parte siete universidades y se han analizado casos exitosos de otros países como España, México, El Salvador o Perú, que nos acompañan en esta publicación para compartir sus experiencias.

Contamos también con la presencia de prestigiosos académicos, expertos en estos temas, como son Luis Eduardo Guarnizo, de la Universidad de California, Milena Gómez, de la Universidad de Columbia y Eduardo Gamarra, de la Universidad Internacional de la Florida.

Queremos que estas memorias no sean solamente el marco para el lanzamiento del programa Colombia Nos Une, sino un paso fundamental que contribuya a construir un pensamiento en torno al tema migratorio como parte del fenómeno mundial y del proceso del transnacionalismo, y llegar a concretar propuestas que permitan elaborar un Plan de Acción. Para eso organizamos nueve mesas de trabajo que recogieron los temas más relevantes: Participación Económica Transterritorial, Protección Social, Participación Política Transnacional, Redes y Relaciones Transnacionales Formales e Informales, Educación, Cultura, Asuntos Consulares y Jurídicos, Tendencias Poblacionales y Demográficas y Portafolio de Proyectos.

Debemos reconocer de antemano que como Ministerio no tenemos la capacidad para dar todas las soluciones, pero sí la responsabilidad y el deber de facilitar encuentros, propiciar la cercanía y proporcionar respuestas efectivas.

Lo que nos une es Colombia, de ahí que el nombre del mismo programa remita a un juego de palabras que leído de las dos maneras le da su sentido: “Colombia Nos Une” y “Colombianos Une”.

Carolina Barco
Ministra de Relaciones Exteriores

LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL
Y EL CASO COLOMBIANO

VINCULACIÓN DE NACIONALES EN EL EXTERIOR:

UNA PRIORIDAD DE LA CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES

Óscar Sandoval

Oficial de Desarrollo de Proyectos Organización Internacional para las Migraciones - OIM

LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO

Magnitud de la migración

Según datos de nuestra Organización, basados en cifras disponibles, la magnitud de la migración se estima en 2,9 % de la población mundial, o sea 175 millones de personas son migrantes que viven en otro país diferente al de su nacimiento, motivados en gran parte por el deseo de mejorar su nivel económico. (Estas cifras no incluyen datos derivados del turismo o por viajes de negocios). A pesar que este porcentaje sólo ha sufrido un leve incremento en las últimas décadas, las cifras reales son mucho más abultadas que ninguna otra antes registrada y alcanzará mayores dimensiones, según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Población Total Mundial y Migrante (cifras disponibles)

AÑO	1965	1975	1985	2000	2050
POBLACIÓN TOTAL	3,333 MILLONES	4,066 MILLONES	4,825 MILLONES	6,057 MILLONES	9,000 MILLONES
POBLACIÓN MIGRANTE	75 MILLONES	84 MILLONES	105 MILLONES	175 MILLONES	230 MILLONES
% DE MIGRANTES	2.3 %	2.1 %	2.2 %	2.9 %	2.6 %

Nota: Cifras para 2050 son estimaciones basadas en extrapolaciones.

Fuentes: División de Población, Naciones Unidas, Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

Como consecuencia de este movimiento creciente, las migraciones se han convertido en un tema crítico en el aspecto social, económico y político en el cual concurren también aspectos relacionados estrechamente con la cultura, la salud, la seguridad, el trabajo, los derechos y las obligaciones del migrante y de los estados.

Históricamente los gobiernos han respondido a las migraciones conforme éstas tendencias fueran apareciendo, sin tener en cuenta en muchas ocasiones otras consecuencias negativas. Como ejemplo puede citarse que al mejorarse los controles fronterizos, se tuvo como efecto secundario la creación de bandas de traficantes cuya principal tarea se relaciona con la explotación y trata de personas, principalmente mujeres y niños, bandas que aumentan los riesgos de seguridad de los estados al estar vinculados con el crimen organizado, delincuencia, drogas y corrupción.

La nueva tendencia a la gestión de la migración ha permitido una diferente forma de ver la migración, haciendo que los gobiernos reconozcan que la concepción unidimensional de la migración presenta deficiencias. La concepción actual y cada vez más generalizada, es ver la migración como un fenómeno positivo para los individuos como para las sociedades, que debe ser encauzada correctamente para alentar al máximo sus beneficios en el nuevo orden económico.

Causas de la migración

A través de la historia la migración ha estado relacionada íntimamente con el desarrollo social y económico y frecuentemente se le trata como el resultado del desbalance en el desarrollo.

Las teorías económicas sobre las migraciones internacionales han tratado de entender el por qué las personas salen de sus países de origen para reinstalarse en otros, inclusive lejanos de su entorno. La teoría neoclásica ha focalizado este fenómeno principalmente en diferencias salariales, viéndola como una inversión individual en capital humano con la emigración desde países de bajos salarios hacia países de altos salarios, con el propósito de buscar maximizar sus capacidades y habilidades mediante la inversión en el costo de su viaje al exterior. La siguiente información extraída de la publicación de la OIT y su autor, Peter Stalker, titulada *Workers without frontiers – The impact of globalization on International Migration (Trabajadores sin fronteras–El impacto de la globalización sobre la migración internacional)* es sumamente explícita para fundamentar lo anterior:

“El motivo principal del flujo migratorio actual es la búsqueda de buenos trabajos y mejores pagas que en el país de origen de cada inmigrante. Los mexicanos que se fueron de su país ganando en promedio 31 dólares por semana pasan a recibir 278 dólares semanales como inmigrantes ilegales en Estados Unidos. Los trabajadores indonesios dejan salarios de 0,28 dólares diarios en su país para ganar dos dólares más por día en la vecina Malasia. La hora de trabajo en una fábrica se paga 0,25 dólares en China e India, 0,46 dólares en Tailandia, 0,60 en Rusia, 1,70 en Hungría y 2,09 en Polonia, mientras que en Gran Bretaña se paga 13,77 dólares, en Australia 14,40, en Canadá 16,03, en Estados Unidos 17,20, en Francia 19,34, en Japón 23,66”.

En contraste, la nueva teoría económica sobre migración conceptualiza ésta como una estrategia familiar más que una decisión individual y la ve como una forma de superar algunas falencias del mercado local, como lo son el capital, crédito y seguridad. Esto significa que en ausencia de algunas condiciones del mercado local, los hogares tienen como incentivo el envío al exterior de uno o más miembros del hogar para lograr acumulación de ahorros que pueden ser usados para financiar la producción o el consumo familiar.

El pasar del tiempo parece confirmar que ambas teorías son correctas y que se complementan al explicar el fenómeno migratorio.

Para América Latina, el fenómeno de la migración internacional se ha revertido. Hemos pasado de ser una región de acogida a una región de expulsión. En cuanto a las causas de la migración al exterior cabe destacar los factores socioeconómicos, políticos y culturales. Respecto al primero de ellos, el desempleo y aún más, el subempleo aunado a fenómenos de recesión e inflación constituyen una causa principal de emigración.

Podríamos señalar cuatro factores básicos, mutuamente complementarios desde el punto de vista estructural en algunos países de nuestra América, que han motivado la migración internacional:

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

Resulta interesante releer algunas líneas del autor Peter Stalker quien en la obra señalada anteriormente manifiesta:

“El desarrollo económico de los países más pobres podría frenar la emigración, pero aún falta un tiempo para que eso suceda. Las personas empezarán a creer que quedarse en sus hogares es la mejor solución a largo plazo recién cuando vean que el desarrollo es una realidad alcanzable”.

Las nuevas políticas de globalización que permiten el libre movimiento transfronterizo de capital y productos y que restringen el libre tránsito de personas, no influirán significativamente en la reducción del flujo migratorio de latinoamericanos que buscan compensar sus necesidades de empleo y mejorar su nivel de vida, posiblemente por cuanto idearán cualquier forma de viajar a países desarrollados.

LA CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES

La Conferencia Sudamericana es parte de una estrategia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que busca la diseminación del diálogo entre países sobre el tema de los movimientos de población que afectan los sistemas nacionales y a la región en su conjunto. Los procesos migratorios regionales y las correspondientes políticas nacionales, requieren de más mecanismos eficientes de apoyo y cooperación sobre la materia, principalmente en los ámbitos de información estratégica en el tema migratorio, la capacitación de funcionarios públicos, la cooperación regional, bilateral y multilateral, así como la participación de la sociedad civil.

La gobernabilidad de los flujos migratorios es una preocupación de los estados, así como la gestión eficaz de la misma por medio de la cual se pueda encontrar un equilibrio entre las diversas medidas destinadas a regular los diferentes aspectos de la migración. El apoyo a este espacio de diálogo servirá para identificar los componentes esenciales de una política migratoria que es un paso importante para la estrategia destinada a la gestión de los flujos migratorios y a darnos sugerencias sobre cómo tratar un número importante de aspectos particulares que están afectando la región como lo son las migraciones irregulares, trata de personas, protección de nacionales dentro y fuera de su país y derechos humanos.

Este mismo proceso está siendo desarrollado en otras áreas del mundo, por ejemplo, en el denominado Proceso de Puebla, que incluye los países centroamericanos y del Caribe, México, Norteamérica y Canadá, así como también la Conferencia de Bangkok que reúne a los países de Asia.

¿Qué es la Conferencia?

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones nace de la necesidad de crear un espacio abierto de discusión de ese fenómeno migratorio y de sus tendencias en forma analítica, propositiva, intercambiando información e interactuando entre estados de la región, reuniendo instituciones de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, agencias de cooperación internacional que por su competencia e interés tienen relación directa con el tema de la población migrante y gobiernos amigos invitados de otras regiones como observadores.

La Conferencia Sudamericana es un foro permanente de coordinación, consulta y desarrollo de políticas migratorias regionales para América del Sur y tiene como objetivo fundamental fortalecer el intercambio de experiencias sobre asuntos migratorios, propiciar la cooperación regional para la formulación de políticas migratorias integrales e integradoras y fortalecer e institucionalizar mecanismos nacionales y regionales, para la prevención, protección y atención de los flujos migratorios, teniendo en cuenta sus especificidades y particularmente su condición de vulnerabilidad.

Evolución de la Conferencia

La primera reunión de los países sudamericanos para este fin, se da en Lima en 1999, en el denominado Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo. En el año 2000 se realiza la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones en Argentina y para el año 2001, la II Conferencia tiene lugar en Santiago de Chile y ahí se determina como prioritario la elaboración de un Plan de Acción para esta Conferencia. Es así que para el año 2002, la III Conferencia realizada en Quito, Ecuador, aprueba un Plan de Acción. Este Plan de Acción es retomado en la Segunda Reunión Técnica (Asunción, Paraguay), preparatoria para la IV Conferencia Sudamericana y los países acuerdan priorizar dicho plan.

Prioridades del Plan de Acción en el tema de la vinculación

El Plan de Acción aprobado en el marco de la III Conferencia, prevé un conjunto de objetivos generales y específicos, conjuntamente con las líneas de acción y tareas para el tratamiento integral de la temática migratoria.

En cuanto a los nacionales en el exterior se establecen las siguientes prioridades:

- Promoción a los derechos humanos del migrante.
- Fortalecimiento de la gobernabilidad de los flujos migratorios.
- Desarrollo de programas nacionales y binacionales de regularización migratorias para las personas y familias migrantes.
- Promoción de la integración e inserción de los migrantes en los países de destino.
- Generación de información estratégica permanente para los procesos de toma de decisiones en asuntos migratorios.
- Conocimiento actual y permanente de los procesos migratorios intraregionales y extraregionales.
- Modernización de las administraciones nacionales migratorias.
- Establecimiento de un sistema de coordinación permanente de las administraciones nacionales migratorias de la región.
- Actualización coordinada de las legislaciones nacionales.
- Acuerdos bilaterales y multilaterales.

UNA METODOLOGÍA PARA LA VINCULACIÓN DE NACIONALES

Partiendo del fundamento de responsabilidad que el país de origen del migrante debe tener hacia sus nacionales, de defender su integridad física y sus derechos humanos, existe la necesidad de sensibilizar a los gobiernos para que asuman más intensamente ese rol hacia sus connacionales en el exterior, ya sea que éstos salieran por motivos económicos, sociales o políticos. Esto sería el inicio de una nueva forma de ver la política migratoria del país.

El proceso de globalización mundial, como se señaló anteriormente, implica una mayor comunicación y la internacionalización de las relaciones entre los países, una intensificación de los flujos migratorios, lo que justifica una medición de los mismos en determinados períodos de tiempo. A nivel mundial se realizan millones de movimientos migratorios, por lo que cada uno de los países emisores de migrantes debería ejecutar una política migratoria acorde con el conocimiento de la magnitud y características de éstos, fortaleciendo sus instrumentos normativos y mecanismos de organización, evaluación y control de los migrantes, incluyendo la migración irregular y la trata de personas.

La evaluación del comportamiento de los movimientos migratorios en el tiempo permite fortalecer los criterios de toma de decisiones respecto a la tendencia que siguen estos movimientos y al análisis de la temporalidad, el reconocimiento de las magnitudes y tendencias futuras y es una información útil para los organismos públicos que orientan y definen políticas nacionales de migrantes así como para las instituciones privadas que trabajan en el sector.

Para cada país, un paso fundamental al abordar el tema es la recopilación y/o producción de cifras sobre migración para obtener la información más reciente y confiable sobre la evolución del fenómeno migratorio y la situación del nacional en el exterior, que pudiese dar más luz sobre características

sociales tales como país de residencia, profesión u oficio del migrante, situación familiar y el análisis del marco legal sobre la migración para fortalecer el proceso.

Existen varios países en Suramérica y Centroamérica que han iniciado procesos como éste y han avanzado con políticas de apoyo a los migrantes y en algunos de estos procesos OIM ha estado involucrada en el desarrollo. Toda esa experiencia acumulada debe analizarse para tomar de ella las experiencias valiosas que puedan formar y mejorar una metodología.

Algunas experiencias en América Latina

El Salvador: actualmente un millón y medio de salvadoreños viven fuera de sus fronteras y cerca del 85% de esta migración se ha producido en los últimos 20 años, paralelo al período de conflicto nacional. Este impacto de la migración ha derivado en una sociedad transnacional, ya que mantiene fuertes lazos con su país y familiares cercanos. Las cifras de remesas enviadas por los migrantes a su país durante el año 2002 se estima en 2,206 millones de dólares. El Salvador ha entendido que sus nacionales en el exterior conforman un eje de desarrollo importante y ha creado la Dirección General de Atención a las Comunidades en el Exterior (2000), dentro de la Cancillería, con la misión de coordinar, facilitar, promover y apoyar iniciativas orientadas a incorporar las comunidades salvadoreñas en el exterior en el proceso de desarrollo nacional. Esta función de vinculación está enmarcada dentro de una estrategia basada en tres principios básicos:

Participación de la población en el exterior: para que las iniciativas a desarrollar se enmarquen dentro de las necesidades identificadas por la propia comunidad salvadoreña en el exterior, en apoyo a los consulados y representaciones diplomáticas.

Coordinación Institucional: tanto con entes públicos como privados interesados en trabajar activamente en acciones específicas con la comunidad salvadoreña en el exterior.

Seguimiento Institucional: gestión, apoyo y seguimiento de las principales necesidades de los salvadoreños en el exterior.

Perú: se estima que dos millones de peruanos viven fuera de su país. Las autoridades de la Cancillería tomaron la decisión de modernizar la misma y con ello la creación de la Subsecretaría de Atención a Peruanos del Exterior, dentro de la cual queda inmersa la Sección Consular. Dentro de sus principales obligaciones se destacan:

- La creación de normativas dirigidas al personal de Cancillería en el exterior para fortalecer la relación entre las embajadas y los connacionales del exterior, particularmente de los consulados a través de los Comités Consultivos conformados por residente en tales países. (Estos Comités Consultivos son órganos representativos de las comunidades peruanas en el exterior con función de establecer un espacio de diálogo y asesoría al jefe de la oficina consular en aspectos vinculados con la mejora de la cobertura y eficiencia de los servicios consulares; tareas de protección de los derechos humanos; desarrollo del vínculo nacional; promoción de la cultura y la inserción de peruanos en las sociedades de residencia).
- Intensificación de las relaciones bilaterales y multilaterales para brindar apoyo a los peruanos del exterior.

- La elaboración de propuestas legislativas para proporcionar una mejor atención y servicio a los peruanos que están en el extranjero.

Esta Subsecretaría ha avanzado en la identificación de las organizaciones de peruanos en el exterior y de allí el siguiente paso será la caracterización de los peruanos en el mundo.

Chile: en julio del año 2000 se crea la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de la política de Estado para mantener una vinculación activa y permanente con un aproximado de un millón de chilenos en el exterior. Una situación importante de destacar en el caso chileno es que han avanzado en lo relacionado con la caracterización de sus compatriotas mediante un censo, cuyo cuestionario está siendo desarrollado por el INE de Chile y que pronto estará siendo aplicado, de cuya experiencia podremos obtener buenas enseñanzas.

Descripción de una metodología en el tema de la vinculación

OIM ha incursionado anteriormente en este tema apoyando la vinculación en algunos países y como parte de esta Conferencia OIM, Lima ha tomado la tarea de recopilar experiencias de diferentes países para guiar a otros estados con una metodología que permita promover las distintas formas de vinculación de los inmigrantes nacionales con el país de origen, mediante la creación de un marco normativo e institucional que además facilite la asistencia humanitaria de emergencia, protección de los derechos humanos de los migrantes, asistencia al retorno voluntario de inmigrantes irregulares, las posibilidades de migración laboral y la lucha contra la trata de personas. La metodología estaría unida a tres ejes que se enmarcan dentro del concepto de una política migratoria integral:

- Vinculación del migrante en el exterior con su país de origen.
- Promocionar y promover los derechos humanos de los migrantes.
- Ordenamiento de los flujos migratorios.

Objetivo y alcances de la propuesta

Contribuir a mejorar la calidad de vida del migrante nacional en el exterior vinculándolo con su país de origen, mediante el desarrollo de una metodología adecuada que permita la formulación de políticas y estrategias y establecer los mecanismos para la correcta aplicación de los derechos de los migrantes nacionales en el exterior.

La metodología sugiere la elaboración de módulos estableciendo primero la necesidad del análisis del país y el estudio de las posibles instituciones que puedan encargarse del tema o directamente sugerir la Cancillería, como lo ha sido en los países con este tipo de proyecto.

El inicio del proceso recomienda la realización de talleres de trabajo con el objetivo de que las autoridades nacionales puedan analizar e intercambiar experiencias con funcionarios de otros países que ya hayan avanzado en el tema, evaluar estos programas de vinculación y protección y los resultados obtenidos, con la participación de las diferentes instituciones del Estado que intervienen en el tema migratorio, cónsules en los países con mayor número de migrantes nacionales (ya sea se tenga el dato cierto o aproximado), con representantes de migrantes, para obtener más insumos, identificar proble-

mas específicos a resolver y orientando la política necesaria de revinculación a partir de las conclusiones obtenidas.

Primer módulo

Análisis de país e institucional

La metodología aboga por la creación de una comisión multisectorial nombrada por el Estado que tendrá la tarea de conjuntar, analizar y sistematizar programas, estudios, cifras e índices económicos y sociales del país producidos por diversas fuentes, que se establezca están implícitas en el proceso migratorio. Esta comisión sugerida, que deberá mantener una visión multisectorial, podrá estar formada principalmente por delegados de los sectores de Educación, Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de la Mujer, Cultura, Defensoría del Pueblo, Salud, delegados del Sector Privado y de la Sociedad Civil.

El estudio de la información permitirá establecer las características socio-económicas ligadas al fenómeno de la migración y lograr caracterizar otras que revelen el grado de estabilidad política del país y cómo se afectan los índices de riesgo para la inversión foránea, que a su vez es fuente de generación de empleo en el país y cómo éste conjunto incide en el cambio migracional o marcará el vacío que existe de información importante y la necesidad de construcción de las cifras, aspecto que es materia de otro módulo.

Segundo módulo

Creación o fortalecimiento de la unidad

Los resultados del diagnóstico del primer módulo sugerirán la necesidad de elaboración o fortalecimiento del marco normativo e institucional en el país, que favorezca la migración ordenada en beneficio de los emigrantes y favorable al desarrollo nacional, mediante la creación o fortalecimiento, si ya existe en el país, de la Unidad de Comunidades Nacionales en el Exterior, que se aboque al estudio y desarrollo inmediato de una política migratoria integral con el objetivo de lucha por los connacionales en el exterior en los aspectos de asistencia humanitaria de emergencia, protección de los derechos humanos de los migrantes, asistencia al retorno voluntario de inmigrantes irregulares, las posibilidades de migración laboral y tome el rol de ser el nexo entre el país y los nacionales migrantes para su vinculación. Su creación la situará como el ente organizativo que coordinará entidades públicas, privadas y la sociedad civil para el logro del objetivo fundamental.

Esta unidad debe, según establezca la metodología, fijar las normas, procedimientos y diseñar metodologías necesarias para establecer el vínculo con los connacionales, mediante la retroalimentación que obtenga del módulo estadístico para información pertinente. La realización de seminarios y talleres específicos que le permita reafirmar los requerimientos de los migrantes en el exterior y la posición del gobierno en cada tema, la coordinación con las distintas instituciones referentes y elaboración de propuestas legislativas sobre el tema, resulta muy importante. Una de las tareas prioritarias de esta unidad deberá ser el desarrollo de métodos informativos sobre el tema de vinculación del nacional en el exterior, su diseminación en el ámbito nacional, dirigida también a la empresa privada

para interesarla en el potencial del migrante y lograr su involucramiento y la capacitación de la sociedad civil en el tema.

Para la realización adecuada de este módulo la metodología debe crear el espacio necesario que permita realizar algunos otros seminarios en el país, con objetivos más específicos que el sugerido al principio, con la asistencia de representantes de nacionales en el exterior, definiendo si serán contactados a través de los respectivos consulados u otras formas pertinentes, así como seminarios organizados en los países de destino, con la asistencia de autoridades gubernamentales, que permitan conocer la opinión y posición del migrante nacional en el exterior ante un proyecto de esta naturaleza, sus deseos, intereses, necesidades, potenciales contribuciones y propuestas, limitaciones, en síntesis, la problemática del migrante en el exterior, sin dejar por fuera la experiencia de países en esta materia y poder así reforzar en forma integral un marco jurídico adecuado para la protección del migrante y vincularlo con su país de origen.

Tercer módulo

Plan piloto

Tendrá como propósito aplicar y poner de manifiesto otros módulos para analizar la pertinencia de los mismos, corregir, replantear y reforzar sus objetivos y metas, para la aplicación macro de todo el proyecto. Cada país deberá obtener un panorama muy claro del diagnóstico surgido en el primer módulo, que le permitirá seleccionar, utilizando un método adecuado y con la asistencia de profesionales de las ciencias sociales, un país o un departamento o una región de destino, que caracterice más intensamente los diferentes aspectos inmersos en el tema de la migración nacional. Escogido este lugar (países, regiones, etcétera.), se aplicará un cuestionario a los nacionales en el país de destino/lugar/región, mediante la metodología sugerida en el cuarto módulo o creando una nueva metodología.

Cuarto Módulo

Información

Este módulo establecerá la sistematización o elaboración de la información migratoria necesaria. A partir de este módulo será posible la elaboración de información que una vez procesada y analizada ayudará a formular la política de asistencia y protección de los migrantes nacionales en el exterior; a través de la diseminación de la información por medio de las organizaciones constituidas en los países de destino y la divulgación del proyecto para dárselo a conocer a la población objetivo y a la sociedad civil e instarlos a participar, para obtener de ellos la mayor información posible, que permita a los formuladores e implementadores de políticas conocer con solidez sobre el volumen, flujos, características, necesidades y aportes que pueden recibirse de los nacionales en el exterior, según se haya concluido del módulo 1. El sistema permitirá el mantenimiento actualizado de la situación sobre cada comunidad.

La información a obtener como mínimo, está relacionada con los siguientes temas:

Indicadores Sociales

Demográficos, población residente, relación familiar, residencia, género, edad, estado civil, saldos migratorios, situación legal, educación, nivel educativo alcanzado, primaria, secundaria, universitaria,

técnica/género, analfabetismo/género, fuerza de trabajo, población activa, desocupada, inactiva, ocupación, sector de actividad, remesas.

Cultural

Identificación con su país, solicitudes al gobierno de su país, actividades culturales, deportivas, técnicas; intercambio comercial, seguridad social, posibles aportes del migrante, pertenencia a organizaciones.

También será necesario recoger la información de las organizaciones de migrantes en el exterior y entre los temas principales deben señalarse:

Datos generales sobre país, consulado, nombre de organización, teléfono, fax, e-mail.

Fecha de formación, situación legal, fecha inscripción, representantes legales, número de miembros asociados/sexo, objetivos de la organización, actividades que celebran/apoyan y formación de junta directiva.

Quinto Módulo

Remesas

Desarrollar un estudio del proceso de remesas y fijar las pautas para el desarrollo de un proyecto que viabilice un sistema de envío de remesas con costos administrativos más justos y menos onerosos. Los migrantes de América Latina han creado un patrón de trabajo en el exterior que les permite enviar recursos ganados por su esfuerzo a su familia en el país de origen, con lo que ayudan a desarrollar la infraestructura familiar.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha indicado que en el año 2002, la cifra de remesas enviadas por los latinoamericanos a sus respectivos países ascendió a la cantidad de 32 mil millones de dólares, de los cuales un 75% correspondieron a envíos desde EE.UU., Japón y Europa. Esta cifra denota el significativo potencial de estos flujos en la economía latinoamericana. Sin embargo, el sistema actual de envío de remesa es altamente ineficiente y caro por lo que se hace necesario mejorar el sistema y abaratarlo en beneficio de las familias y los migrantes, estudiando si esto es posible mediante la introducción de la Banca Nacional o la negociación con empresas privadas dedicadas a este servicio, así como también es importante crear un espacio de discusión para ofrecer un programa voluntario para el uso de porcentajes de estas remesas en el desarrollo de proyectos.

Existe una relación entre migración, remesas y desarrollo que produce una importante discusión entre los investigadores y los formuladores de políticas. Una buena parte de las remesas enviadas por los migrantes que se utilizan generalmente para bienes de consumo, pueden revertirse y ser canalizadas en un porcentaje para inversión productiva. Es necesario elaborar un proyecto, con la participación de propietarios y beneficiarios de las remesas, gobierno y la sociedad civil, para el desarrollo de actividades comunitarias de prioridad nacional. Cualquier porcentaje de la cifra arriba mencionada, que pueda destinarse a la creación de un fondo de desarrollo, será de gran impacto en los países.

Existen experiencias del uso de las remesas en algunos países que pueden analizarse y adaptarse al medio. Específicamente OIM ha estado estudiando este fenómeno en algunas regiones y tiene una buena experiencia en el tema para conjuntamente establecer con autoridades gubernamentales de cada país una sólida cooperación para llevar adelante un proceso importante.

Finalmente, la mayor protección que brinden los gobiernos a sus connacionales en el exterior traerá mayor confianza en ellos y permitirá una estrecha vinculación con su país de origen, permitiendo potenciar una serie de áreas para el desarrollo económico en beneficio del país y de sus migrantes, aspectos que fácilmente pueden establecerse con el comercio a un mercado cautivo, que está a la espera de poder conseguir los productos tradicionales de su tierra, el aumento en recepción de remesas, sin descuidar la importancia de la vinculación cultural y la responsabilidad de la sociedad y el Estado, a sus connacionales en el exterior, brindándoles seguridad y protegiendo sus derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

OIM, International Migration, 2000.

OIM, OIM Noticias, 2002.

OIM, Las Migraciones en el Mundo, 2003.

OIM y MRE Perú, I Seminario Nacional De Comunidades Peruanas en el Exterior, 2003.

OIT, Workers without frontiers – The impact of globalization on International Migration, 2000.

MRE El Salvador, www.rree.gob.sv, 2003.

MRE Chile, www.minrel.cl, 2003.

OIM, Sistemas de Información y Control Migratorio, Guatemala, 2002.

OIM, The Migration Development, 2002.

FOMIN-BID, Las Remesas como Instrumento de Desarrollo en Ecuador, 2003.

OIM, Diferentes apuntes sobre Conferencia Regional sobre Migración, Proceso de Puebla, 2003.

OIM, Diferentes apuntes Conferencia Sudamericana sobre Migración, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.

LA MIGRACIÓN TRANSNACIONAL COLOMBIANA:

IMPLICACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS

Luis Eduardo Guarnizo

Investigador y profesor de la Universidad de California, Davis

Este evento promete marcar un hito en las relaciones entre el Estado colombiano y los colombianos residentes en el exterior. Foros como este permiten establecer un diálogo entre el Estado, la academia y la población residente en el exterior, y resultan extremadamente importantes en la medida en que enriquecen el conocimiento y experiencias de los participantes, pero sobre todo, porque proveen bases más sólidas para el diseño de políticas públicas mejor enfocadas y más eficaces.

Esta presentación se basa en una premisa central: la masiva emigración de colombianos, particularmente durante los últimos 15 años, ha transformado a Colombia en una *formación social transnacional*. Esto significa que tanto la sociedad civil como el ejercicio del poder a través del Estado, trascienden las fronteras territoriales de la nación. Las múltiples matrices de poder (político, económico, social) que estructuran la sociedad, así como la producción, reproducción y transformación de la cultura que modela la identidad nacional, tienen lugar en un espacio transnacional en el que los que viven “acá” (los residentes dentro del territorio nacional) interactúan con, influyen a, y son influenciados por los que viven “allá” (los colombianos residentes en múltiples destinos extranjeros). Esta formación se expresa en varias formas. De una parte, en la amplia gama de derechos otorgados a los colombianos residentes en el extranjero, tales como el derecho a la doble ciudadanía, voto en el exterior, representación en la Cámara de Representantes del Congreso Nacional, y en programas de integración al proyecto nacional, tal como Colombia Nos Une, lanzado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. También se expresa en la creciente dependencia del país de los recursos enviados, y oficialmente registrados por el gobierno, por emigrantes en el exterior. En efecto, según datos oficiales del Banco de la República, en el 2002 estos envíos constituían la segunda fuente de divisas del país, superando en más de tres veces los ingresos por café y casi dos veces y media los del carbón. Para finales del primer semestre del 2003, se convirtieron en la primera fuente de divisas, superando los ingresos por petróleo. Así las cosas, mientras que en el 2002 llegaron a ser casi el 3% del PIB, es de esperarse que superarán esta cifra al cerrar el 2003.

De otra parte, esta formación transnacional es evidenciada por las densas relaciones sociales, culturales, políticas y económicas que los que viven afuera mantienen con sus familiares y comunidades en el país. Estas conexiones representan más continuidad que ruptura entre los que están afuera y los que están dentro del territorio nacional. Incidentalmente, cuando venía para el seminario oí al conocido comentarista radial Julio Sánchez Cristo dar la hora oficial en Colombia, y seguidamente dar la hora oficial en Miami, Londres y Madrid. Evidentemente, esto no lo hacía como un despliegue de su cosmopolitismo. Lo hacía, y regularmente lo hace, porque su audiencia regular incluye a centenares de miles de radioescuchas colombianos que aunque residen fuera del país cotidianamente hacen parte de la vida nacional.

Las relaciones transnacionales tienen profundas implicaciones para el desarrollo económico del país, la relación entre el Estado y la sociedad civil, y, quizá más importante, en la búsqueda, y posible logro, de una solución del prolongado conflicto que asola al país. Como miembros de la sociedad civil, los colombianos residentes en el exterior deben ser incorporados a este último nivel. Como bien decía la Señora Ministra en su discurso inaugural de este evento, no se pueden mirar a los emigrantes solamente como un factor económico.

Además de su creciente tamaño numérico, la migración de connacionales ha crecido en su heterogeneidad social y regional y, ante todo, en la pluralidad de destinos, aproximándose a lo que podría llamarse una diáspora colombiana. Esta dispersión espacial abarca asentamientos muy importantes de colombianos en alrededor de una veintena de países en cuatro continentes. Ahora bien, podríamos decir que hay colombianos desperdigados por todo el mundo; sin embargo, me refiero aquí solamente a los asentamientos con mayor número de compatriotas.

Uno de mis objetivos es ubicar la migración colombiana en términos globales (en el marco del proceso de globalización económica, política y laboral) pero mediada, obviamente, por el contexto específico del país y su historia migratoria, evitando caer en el *excepcionalismo* – algo que a menudo preconizan los migrantes mismos y algunos legos del tema, visión según la cual el caso colombiano es único, sin antecedentes en el mundo. Para hacer la comparación global sería importante en ese sentido ver cómo la migración colombiana y su dispersión forman parte de un proceso mundial que se inserta en la globalización del capital, en donde la migración masiva del sur hacia el norte se hace particularmente intensa; es un proceso en el que el sur empobrecido envía proporciones significativas de su masa laboral al norte enriquecido, que demanda ávidamente su fuerza de trabajo a bajo costo. Es parte del mal llamado nuevo orden global que favorece la libre movilidad del capital y las mercancías, mientras que obstaculiza aquella del trabajo.

He dividido mi presentación en cuatro partes. Para comenzar voy a tratar el tema de la migración internacional en términos teóricos. ¿Qué explicaciones teóricas existen? ¿Cómo llegamos de la conceptualización de la migración como proceso internacional, esto es, concebir la movilidad poblacional entre dos países independientes, a la visión de la migración como proceso que genera la formación de complejas relaciones que trascienden las fronteras nacionales? En segundo lugar, examinaré brevemente el contexto y evolución histórica de la migración colombiana, tocando a grosso modo el proceso y la transformación que ha seguido la migración colombiana. En tercer lugar, abocaré las implicaciones del proceso migratorio colombiano para la sociedad civil y para las relaciones entre el Estado y los emigrantes. Al final, esbozaré algunas conclusiones y recomendaciones generales sobre las implicaciones teóricas y prácticas de este proceso.

Pero antes de comenzar, quisiera hacer una par de acotaciones generales. Primero, debo aclarar que mi intención no es presentar estimativos cuantitativos, o discutir estudios de caso específicos sobre la migración colombiana. Seguramente, varios de los ponentes en el Seminario contribuirán en ese sentido. Mi intención entonces es tratar de esbozar una visión global de conjunto, indicando tendencias generales y temas centrales, algunos de los cuales han escapado a la atención de los estudiosos del proceso colombiano. La segunda acotación que quisiera hacer es que los argumentos que presentaré enseguida, emanan de mi trabajo de investigación por más de 10 años sobre la migración latinoamericana hacia los Estados Unidos, incluyendo la colombiana, y de un estudio actualmente en curso que estoy realizando con mi colega Ninna Nyberg Sørensen, del Instituto de Estudios Internacionales de Dinamarca, sobre la migración de colombianos y dominicanos a Europa y sus conexiones transnacionales con los países de origen.

MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN TÉRMINOS TEÓRICOS

Hasta hace poco tiempo, el estudio de la migración en general estaba dominado de manera exclusiva por planteos analíticos y teóricos dicotómicos informados por una visión nacionalista excluyente – lo que Wimmer y Glick Schiller (2002) han recientemente dado en llamar “*nacionalismo metodológico*” – esto es, asumir como natural y dado que la única forma de organización de la sociedad se da en torno de un estado nacional anclado territorialmente; y que la identidad asociada con la nación y el Estado es exclusiva y única: los migrantes son nacionales de una nación y ciudadanos de un sólo país. En ese sentido, la migración se concebía por parte del Estado de origen como una desviación de la norma. Desde el punto de vista de la sociedad emisora, se veía a los que se iban como una pérdida en capital humano (“fuga de cerebros”), en ciudadanos y, sobre todo, en lealtades nacionales. Entretanto, en las sociedades receptoras se veían a los que llegaban con desconfianza, por no ser miembros de la nación. En ese sentido el objetivo general era convertirlos a semejanza de la sociedad receptora dominante.

Miremos cuál es el argumento de fondo de este modelo analítico. Consistente con el “*nacionalismo metodológico*”, este modelo dominante asume ruptura, antes que continuidad entre origen y destino (ver Figura 1. Pág. 39). Esencialmente, se asume que los migrantes salen de una sociedad de origen a una sociedad de destino de manera *definitiva*, o *temporal*. Los países emisores y receptores se conciben como unidades autónomas separadas, soberanas, y así mantengan relaciones inter-nacionales los procesos que ocurren dentro de cada una de ellas se asumen como independientes de la otra. Según el modelo dicotómico, cuando la migración es definitiva, se le llama inmigración y se habla de *emigrantes* desde el punto de vista del origen y *de inmigrantes*, desde aquel de la sociedad receptora. Se define la migración como temporal cuando el patrón de movilidad laboral se caracteriza *migrantes*. Empero, la mayor parte de la literatura especializada, desarrollada fundamentalmente en los países receptores, se ha concentrado casi exclusivamente en el estudio de la migración permanente o definitiva. En términos generales, el estudio de los migrantes temporales y la migración de retorno o circular han recibido muy poca atención, a pesar de la abundante evidencia empírica que demuestra su importancia numérica y socioeconómica.

Evidentemente, la inmigración definitiva es el más importante objeto de estudio y control para los académicos y el Estado, respectivamente. En consecuencia, la preocupación central es estudiar y propiciar el proceso de asimilación (utilizando el lenguaje de los Estados Unidos) o de integración (en

el nuevo lenguaje de la Unión Europea) de los inmigrantes a la sociedad receptora dominante, asumiendo como premisa básica, y casi natural, que con el tiempo los inmigrantes abandonarán su propia identidad nacional y los lazos y lealtades que los atan a sus comunidades de origen para abrazar aquellos que los unen a su nueva “tierra”. Entretanto, lo/as migrantes temporales se perciben como aves de paso que no se asimilan, no se integran, y en general son marginales a la sociedad receptora y, por tanto, se supone que mantienen su identidad, lazos y lealtades originales. Esta visión nacionalista en la academia, el Estado y en el imaginario popular ha construido la migración, en términos generales, como un proceso que atenta contra la integridad de la nación – tanto en el origen como en el destino.

Pese a su elegancia y elocuente claridad, este modelo adolece de varias limitaciones. Ante todo, funciona mejor como explicación a posteriori, que como pronosticador de nuevos procesos migratorios; explica la migración que ya pasó, más no la que vendrá, ni hacia dónde se dirigirá. Una razón de estas limitaciones es, sin lugar a dudas, el hecho que es un modelo originado en, y en no pequeña medida movido por, los intereses del país receptor de inmigrantes por antonomasia, los Estados Unidos. En general, es informado por el nacionalismo metodológico y el economismo racionalista – el cual asume que lo/as migrantes son actores individuales que buscan maximizar sus ganancias, ajeno/as a presiones, expectativas y estructuras culturales y sociales que no sean su beneficio personal. No se consideran el enraizamiento social (*social embeddedness*) de la migración al excluirse del análisis los efectos de las relaciones de poder material y simbólico a nivel local y global que afectan la migración poblacional; ignoran la persistente fuerza de lazos socioculturales, tales como la lealtad familiar y comunitaria, y el nacionalismo de larga distancia en el devenir de la vida de lo/as migrantes. Como veremos enseguida, cambios epistémicos recientes, transformaciones profundas en el patrón migratorio contemporáneo, así como alteraciones en el contexto político, económico y tecnológico mundial cuestionan la utilidad analítica de este modelo.

En las últimas décadas, importantes cambios a dos niveles han permitido el surgimiento de una visión alternativa. Esta nueva perspectiva, la perspectiva transnacional, resulta, de una parte, en la generalización de ciertas prácticas entre lo/as migrantes contemporáneos y en la adopción de nuevas políticas por muchos estados emisores para incorporar a sus connacionales residentes en el exterior. De otra parte, la perspectiva transnacional surge a partir de cambios epistémicos en la manera como se ve y estudia el proceso migratorio, cambios que a su vez han redundado en una transformación paradigmática en el campo de estudios migratorios. Es una visión fresca de prácticas, algunas novedosas, otras preexistentes, que habían escapado al ojo de lo/as investigadores sociales obnubilado/as por el nacionalismo metodológico.

Esta nueva perspectiva, informada por principios desarrollados por la sociología económica contemporánea, no concibe la migración como un proceso dicotómico (unidireccional o bidireccional). Mas bien, lo ve como un dinámico proceso de construcción y reconstrucción de redes sociales que estructuran la movilidad espacial y la vida laboral, social, cultural y política tanto de la población migrante como de familiares, amigos y comunidades en los países de origen y destino, o destinos. Es decir, los migrantes no necesariamente rompen sus lazos identitarios, sociales, políticos, culturales y económicos con sus tierras de origen. La identidad del/a migrante no es unívoca y exclusiva y su movimiento no es solamente unidireccional – aunque es posible que una insignificante minoría de migrantes sí viaje sin pasaje de retorno y esté empeñada en la amnesia de su origen. La migración se concibe como múltiples desplazamientos espaciales, sociales, laborales, culturales y políticos. Este ir y

venir incluye, en otras palabras, no sólo la movilidad espacial de personas, sino también el constante intercambio transfronterizo de recursos sociales, culturales, económicos, políticos y demás, que engendra la formación e intercepción de múltiples identidades y posicionalidades socioculturales del sujeto migratorio. Esta polimórfica maraña de intercambios genera un campo de acción social que se denomina campo de acción transnacional (ver Figura 2. Pág. 39).

Ahora bien, a diferencia del planteamiento metodológico dicotómico que todavía domina y en gran parte informa la política pública, particularmente en Norteamérica y en Europa, desde el incluyente punto de vista transnacional es posible incorporar en el análisis los casos, como el colombiano, en los que la multiplicidad de destinos hace que, por ejemplo, miembros de una misma familia, localidad o región residan en más de una localidad, más de un país, y aún en más de un continente. La compleja madeja de relaciones que la dispersión geográfica y la pluralidad de destinos genera, incluye también las cada vez más intensas relaciones entre los diferentes destinos en el exterior estructuradas por la dispersión global de las redes sociales y familiares.

Tenemos entonces una primera madeja de relaciones que se dan entre el lugar de origen y el/los destinos específicos de la migración. Luego tenemos la formación de campos transnacionales contruidos por lo/as migrantes entre los diferentes destinos. Finalmente, tenemos el tercer tipo de relación que, a grosso modo, conecta el Estado nación territorial y los connacionales que residen “afuera,” es nuestro caso, la relación entre la Colombia territorializada y la Colombia trasnterritorializada. Un par de ejemplos sirven para ilustrar este trío de relaciones. Santa Rosa de Cabal tiene desde hace más de una década, una creciente proporción de su población residiendo en el norte del estado de Nueva Jersey, en los Estados Unidos; las relaciones que estos migrantes mantienen con su localidad de origen es intensa y bien podría conceptualizarse como translocal (esto es, de localidad a localidad); estas relaciones a su vez están acompañadas por las relaciones, cada vez más significativas, que estos migrantes mantienen con parientes, amigos y paisanos que han emigrado al Viejo Continente – quienes, a su vez, también mantienen relaciones con su terruño natal. Empero, desde el punto de vista del país nacional, tanto los santarrosanos en Nueva Jersey como aquellos en España, son todos parte de la “migración colombiana”, de la emergente diáspora nacional.

Este conjunto tripartito de relaciones transfronterizas es lo que llamamos una formación social transnacional (ver Figura 2. Pág. 39). Es un tipo de organización social que supera las limitaciones impuestas por la juridicidad territorial, circunscrita por los límites geográficos del país. Desde una perspectiva transnacional, entonces, la migración implica no solamente el traslado de personas productivas de un país a otro, sino la extensión de la formación social nacional más allá de las fronteras por la movilidad de actores sociales, no ya mera mano de obra, que poseen una cultura específica, que tienen unas creencias políticas, que profesan una lealtad al terruño “que los vio nacer” las cuales practican y reproducen a través de las fronteras. Más importante, quizás, son los trascendentales efectos que estas relaciones tienen sobre la población, la sociedad territorializada, y sobre las definiciones de instituciones tales como la ciudadanía y la identidad nacional.

CONTEXTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN COLOMBIANA

Como bien sabemos, la emigración de compatriotas no comenzó ayer. Lo que sí es nuevo, sin embargo, es su rapidísimo crecimiento, la heterogeneidad de sus orígenes regionales y extracción social, y la

pluralidad de itinerarios y destinos que ha alcanzado en los últimos años. Los inicios de una migración significativa de connacionales se remonta a los años 60, período que coincide con el fin de la Violencia en Colombia y el arranque de la prolongada guerra que persiste hasta hoy. Coincide también, con la introducción de significativas reformas a las leyes de inmigración norteamericanas, que por primera vez en la historia asignaron cuotas de inmigración a todos los países del mundo, sin distinción de raza o etnicidad. Así mismo, las nuevas leyes inmigratorias autorizaron la reunificación familiar a los inmigrantes legales, mecanismo que eventualmente se convertiría en la principal forma de obtener una visa de residente para los EE.UU. El surgimiento de la salida masiva de colombianos coincide también con la alta demanda de mano de obra de la economía venezolana en expansión por el boom petrolero de comienzos de los 70s. El flujo migratorio a Venezuela, empero, desaparecería en la medida que el boom petrolero tocó a su fin y la sociedad y economía del vecino país entraron en profunda crisis, al final de los 80s.

La nueva situación contextual a partir de mediados de los 60s abrió las puertas de los EE.UU a la inmigración latinoamericana, caribeña y asiática en general, mientras veía una aguda caída en la inmigración desde Europa. Aunque tímida al comienzo, la presencia colombiana de este período sentó las bases para el masivo traslado de connacionales que de manera intermitente se han trasladado al norte durante las últimas cuatro décadas.

Dentro del flujo inicial, abundaban los profesionales universitarios, en particular médicos e ingenieros. Dos regiones se erigieron desde el principio en las zonas de mayor atracción de colombianos: el área metropolitana del gran Nueva York y el sur de la Florida. El área triestatal metropolitana del gran Nueva York – incluyendo los estados de Nueva York, norte de Nueva Jersey y sur de Connecticut, se convirtió en su principal destino. La abundancia de oportunidades de empleo, el ser centro del comercio mundial, y el ambiente multicultural inherente a una metrópolis de inmigrantes, se han contado entre sus atractivos principales. La presencia de inmigrantes hispanohablantes (puertorriqueños, cubanos), en particular, ciertamente facilitó la entrada de los colombianos desde entonces.

Durante esta misma época, los refugiados de la revolución cubana empiezan su incontenible asentamiento en el sur de la Florida. Su presencia y dominación política, económica y cultural de esta región eventualmente alteraría el paisaje del sur de la Florida, elevándolo a la categoría de tierra latina, área vacacional, no ya para los veraneantes y jubilados norteamericanos, sino también para las élites y clases medias altas latinoamericanas. Para finales de los años 70, pasar vacaciones en la Florida, tener una cuenta bancaria en Miami, o poseer un apartamento en Fort Lauderdale, eran parte del repertorio simbólico de clase de las clases altas colombianas, y latinoamericanas en general. La ‘selecta’ composición social del flujo migratorio inicial, pronto se diversificaría para incluir un creciente número de obreros calificados y no calificados, campesinos medios, comerciantes y pequeños empresarios urbanos.

Entretanto, durante el período 60s-80s, Europa continua siendo el destino principal de las élites socioeconómicas cuya identidad fundamental y sentido cosmopolita los ven enraizados en el Viejo Continente, no en la mestiza Colombia. Sin embargo, durante este período, nuevos compañeros de viaje toman el mismo destino: refugiados políticos de izquierda, intelectuales y artistas con sueños cosmopolitas y estudiantes en busca de sofisticados postgrados. Pero otro proceso que abriría un importante puente para la gran heterogeneidad social que se observa hoy en día, del que hasta donde yo sé nada se ha escrito, tuvo lugar en Inglaterra en los 70s.

Efectivamente, a mediados de los 70s, el gobierno inglés autorizó el enganche de mano de obra extranjera no calificada para trabajar en el entonces creciente sector de servicios comerciales – especialmente limpieza industrial y comercial y en la industria hotelera y de restaurantes. Un grupo significativo de colombianas (en su mayoría eran mujeres), que algunos estiman entre 4,000 y 10,000, muchas de ellas del Eje Cafetero y del Valle del Cauca, fueron contratadas por este medio como empleadas temporales con contratos renovables cada año. Estas trabajadoras resultaron ser la conexión, fuente de información y apoyo logístico para muchos connacionales que tomaron la opción migratoria en el último lustro; son las tías, las madres, las amigas, las vecinas o la amiga de la amiga de muchas de las personas que hoy están saliendo del país hacia Europa.

Pero ¿cómo se llega de esta emigración concentrada en pocos destinos a la migración dispersa que se observa hoy día? ¿Cómo explicar la transformación de Colombia de un país exportador de productos básicos a uno exportador de mano de obra? La respuesta se encuentra en la interrelación de múltiples factores internos y externos. De una parte, se da el deterioro de la economía nacional, especialmente desde finales de los 80 e inicios de los 90 como consecuencia de la introducción de profundas reformas estructurales de corte neoliberales a nivel nacional. Dichas reformas resultan en la quiebra masiva de miles de empresas privadas incapaces de competir ante la apertura económica. A esto se unió el colapso en los precios internacionales del café que postraron no sólo la región de mayor estabilidad económica hasta entonces, el Eje Cafetero, puso en quiebra a miles de productores, contribuyó al aumento del desempleo, y redujo substancialmente una de las principales entradas de divisas del país. Como si esto fuera poco, las reformas incluyeron recortes significativos en la nómina de empleados oficiales, incluyendo aquellos licenciados por la privatización de empresas públicas, que en general no lograron reposicionarse en el mercado laboral privado. Como era de esperarse, estos rápidos y drásticos cambios estructurales resultaron en el aumento en el número de connacionales con títulos universitarios desempleados o subempleados en una economía en franca contracción caracterizada por tasas históricas de desempleo abierto y de informalidad económica. En el nuevo mercado laboral nacional, la redundancia de profesionales universitarios y la abundancia de jóvenes trabajadores entrando al mercado por primera vez, resultó en la muerte laboral de todos los mayores de 30 años, especialmente mujeres. Efectivamente, este último tema es citado una y otra vez por colombianos que entrevisté recientemente en España, Italia e Inglaterra.

Además del deterioro económico, el país enfrentó el deterioro de su situación política, social y militar. La generalización de la violencia, o violencias (común, de la droga, política) a lo largo y ancho del territorio nacional contribuyó a generar un ambiente de inseguridad e incertidumbre en el que la emigración surgía como una salida viable y hasta recomendable para sectores cada vez más amplios de la sociedad.

Dos factores adicionales, uno de tipo macro y el otro de tipo micro estructural, contribuyeron de manera significativa a generar las condiciones para la masificación de la emigración colombiana. A nivel macro, la consolidación y expansión del mercado internacional de las drogas coadyuvó en este proceso. En efecto, el aumento de la demanda y oferta de drogas ilícitas generó a su vez una demanda creciente de mano de obra para trabajar en el negocio. El enganche de personal, tanto en Colombia como entre los colombianos residentes en el exterior, por parte de los carteles de la droga para sus operaciones comerciales y necesidades logísticas (transporte de droga y dinero, distribución, etcétera.), se convirtió en un medio más para emigrar de, o no retornar a, una sociedad en franca crisis. Permitted

la salida de gente que de otra forma no hubiese podido salir, y la permanencia en el exterior de gente que hubiese tenido que regresar por sus condiciones de precariedad económica en el exterior. Aunque la proporción migrantes conectado/as con el tráfico es relativamente pequeño, el estigma del tráfico ha marcado a los emigrantes, particularmente desde los 80's, no solamente en los países de destino sino también en Colombia mismo. Asociado directa e indirectamente con la emigración ligada al tráfico ilícito de estupefacientes y drogas psicotrópicas, se expande también otro tipo de emigración, que aunque mucho menos numerosa, ha resultado muy nefasta para la imagen de los colombianos en el exterior: la migración ligada a la delincuencia común. Algunas redes de delincuentes de las grandes ciudades colombianas, tomaron el rumbo hacia metrópolis norteamericanas y europeas, en no pocos casos contratados por carteles del narcotráfico, en donde hoy en día han establecido operaciones delictivas de alguna significancia.

A nivel micro estructural, la consolidación y maduración de las redes sociales transnacionales sirven no sólo para allanar el camino para los flujos recientes de connacionales, sino funcionan como especies de brújulas que orientan el destino final que los nuevos emigrados toman. Familiares, amigos, vecinos, y paisanos radicados en el exterior por las últimas cuatro décadas abren puertas y facilitan la salida para aquellos cuyas vidas y expectativas en el país resultan insostenibles. La vieja generación de migrantes proveen apoyo logístico e informativo para los recién llegados que va desde dar información y consejería sobre el sistema migratorio y la sociedad receptora en general, hasta la provisión de apoyo legal, vivienda, empleo, y préstamos para financiar la jornada. Casos como el de Inglaterra, citado antes, son ejemplo de este proceso.

La intersección entre las condiciones socioeconómicas en el país y las restricciones legales a la inmigración en Estados Unidos empujan a la diversificación de la geografía migratoria colombiana. Cuando las fronteras estadounidenses se cierran en los 90's por el significativo aumento en el volumen de emigrantes colombianos, surgen destinos alternativos importantes como Canadá y Europa, especialmente a países tales como España, Inglaterra, Italia, Francia, Escandinavia, Alemania. En general, los que no pueden irse para Estados Unidos o Canadá, se van para Europa; los que no pueden ir ni a Europa ni a Estados Unidos, se van a México, Centro América (especialmente Costa Rica), al sur del continente, al Caribe (particularmente República Dominicana). Simultáneamente, se empieza a ver el crecimiento en la migración, particularmente femenina, a países asiáticos, en especial al Japón. Y comenzamos a ver mucha movilidad e interacción entre los colombianos residentes en Estados Unidos y en Europa, al igual que entre aquellos afincados en diferentes países europeos.

La pluralidad de destinos y la creciente movilidad entre ellos se observa también dentro del territorio norteamericano y dentro del continente europeo. En los Estados Unidos, por ejemplo, se ve el surgimiento de nuevos destinos importantes que hasta hace 10 a 15 años no lo eran, como Atlanta, Chicago, Houston, y el área de la bahía de San Francisco. Dentro de Europa la situación tiene un carácter un poco diferente ya que la movilidad no sólo es al interior del país, sino entre diferentes países europeos. Este último tipo de movilidad parece ser alimentada por los disímiles contextos de oportunidades laborales y sociales que encuentran los colombianos. Un caso ejemplar se observa en España, en donde una vez que los colombianos se han asentado (i.e., legalizado su presencia), tienden a empezar a moverse hacia otros países en busca de oportunidades no halladas en la Madre Patria, en donde las condiciones son bastante difíciles, por la hostilidad que los connacionales usualmente encuentran allí, incluyendo, bajos salarios, pocas posibilidades de movilidad laboral, empleos marginales, marcada discriminación y racismo, del cual muchos colombianos se quejan amargamente. Un atractivo punto

de destino de esta migración dentro de la Unión Europea es Londres. Según información recabada recientemente, allí se gana mucho mejor y se siente menos la discriminación. Pero también se dan migraciones de España hacia Italia, Alemania, Francia y otros países con la expectativa de mejores salarios y condiciones de vida más atractivas.

Las restricciones legales impuestas por los estados receptores que dejan al asilo político como la única alternativa viable para la inmigración legal, han hecho que millares de damnificados de la situación económica y política de Colombia se conviertan en “refugiados políticos” en el exterior. Ciertamente hay miles de colombianos que han huido del país en busca de refugio para salvar sus vidas y las de sus familias; pero indudablemente, hay un número significativo que lo ha hecho por las condiciones de crisis y se han visto obligados a optar por la única alternativa legal disponible: el asilo político.

Pero las condiciones macro estructurales no son las únicas que determinan la salida y suerte de los connacionales en el exterior. La determinación de quién y para dónde sale está condicionada por la interrelación entre múltiples factores operando a varios niveles, incluyendo las condiciones individuales (si es mujer u hombre, si es blanco o no, si es acomodado o pobre, si viene de una región u otra del país, etcétera); el contexto sociopolítico y económico nacional; la existencia de una migración antigua en varios países del mundo y su conexión con ella; las relaciones que Colombia ha mantenido y mantiene con esos países; y los cambiantes regímenes legales de inmigración en los países receptores.

Así las cosas, la pregunta, sin duda, es ¿quiénes están emigrando? Gente de todo tipo: obreros y profesionales en busca de mejores ingresos, empresarios en busca de seguridad y estabilidad; personas acosadas por su posición de clase, o por sus posiciones políticas; refugiados de izquierda y derecha; perseguidos y perseguidores. La última ola emigratoria colombiana, evidentemente la más grande en la historia del país, está conformada en alta proporción por personas con un nivel de escolaridad más alto de la media nacional – profesionales con títulos universitarios, pequeños y medianos empresarios, jóvenes de clase media a continuar sus estudios en el exterior (pero usualmente con pasaje de ida y no regreso). Sin embargo, esta migración también incluye, irónicamente, personas de sectores marginados de la sociedad incluyendo aquellos con prontuarios delictivos: ladrones de poca monta, asesinos a sueldo – mientras muchos de ellos se han dedicado en el exterior a otras actividades, otros continúan sus carreras delictivas y tienen continuos problemas con las autoridades locales. Esta situación ha exacerbado el negativo estigma que pesa sobre los colombianos. En lugares como Madrid, además de ser asociados con el narcotráfico, ahora lo son con la violencia delincuencial, guerrillera y paramilitar. En resumen, se puede decir, sin temor a exagerar, que dado su volumen y diversidad sociodemográfica y regional, la población colombiana residente en el exterior es un fiel reflejo del país territorial, en tanto su complejidad social, política y militar actual.

La plurifragmentación (por el clasismo, regionalismo, racismo) de los connacionales, aunque constante en prácticamente todos los asentamientos en el exterior, parece ser más notoria en las ciudades en donde la presencia colombiana tiene una historia más larga. Por ejemplo, las contradicciones, fragmentación social y conflictos que afectan al país tienden a reproducirse más clara e insidiosamente en las colonias de colombianos residentes en Nueva York, Miami, Madrid y Londres, ciudades que históricamente han sido puntos de destino importante para los colombianos (no sólo para migrantes laborales sino también para élites económicas y sociales nacionales). Mucho menos conflictivas parecen ser las colonias radicadas en destinos tales como San Francisco, Barcelona, Roma y Milán, nuevas paradas en la emergente geografía global colombiana.

¿De dónde proceden los nuevos migrantes? Aunque todas las regiones del país están representadas en esta diáspora en formación, tanto en los Estados Unidos como en Europa, la emigración colombiana es ante todo una migración urbana y proveniente de las áreas más avanzadas del país – esto es, las más conectadas al sistema económico nacional y mundial. Indudablemente las principales fuentes son Bogotá D.C., Cali, Medellín, Pereira (incluyendo Dosquebradas), y Bucaramanga. Sin embargo, se dan casos de ciertas localidades con tasas de emigración exageradamente altas y concentradas en ciertos destinos, dando la impresión de que prácticamente todo un pueblo ha abandonado el país (por ejemplo, migración de Tulúa, Palmira y Anserma hacia Londres; de Santuario a París; de Buga a Madrid). Los departamentos con la más alta representación son Cundinamarca, el Valle, Antioquia, el Eje Cafetero (Risaralda, Quindío y Caldas), y en menor cuantía Santander y la Costa Norte.

¿Qué hacen los colombianos en el exterior? En Europa, la vasta mayoría labora en el sector servicios, independientemente de la experiencia laboral o nivel de escolaridad del/a migrante. En general, hay muy pocas probabilidades de ascenso social en el mercado laboral y sociedad europeos. En Italia y España, las ocupaciones más comunes entre los colombianos, y entre los latinoamericanos en general, son el servicio doméstico, el cuidado de niños y ancianos. Una minoría está dedicada al trabajo sexual, tanto masculino como femenino. En Londres, las actividades más comunes son la limpieza industrial y otros empleos en el sector servicios (especialmente en hoteles y restaurantes) y, últimamente, como propietarios de pequeñas empresas atendiendo fundamentalmente las necesidades de sus coterráneos – i.e., restaurantes, tiendas de abarrotes, servicio telefónico, de Internet, y de envío de dinero. Evidentemente, los Estados Unidos ofrecen las mejores posibilidades de ascenso socioeconómico en comparación con Europa, debido en gran parte a la más larga historia de la presencia, y tamaño de la colonia colombiana allí, que ha abierto más oportunidades para los recién llegados. Pero además, el contexto económico norteamericano ofrece más oportunidades debido al tamaño y diversidad de la economía y la alta flexibilidad y desregulación del mercado laboral. Esto último permite al/la migrante abrirse más nichos laborales evadiendo el ojo controlador del Estado. Mientras el sector servicios ciertamente ofrece el mayor número de empleos, una proporción significativa de connacionales en los Estados Unidos laboran en la industria manufacturera y la construcción. Así mismo, la proporción de autoempleados y propietarios de micro y pequeñas empresas es muy importante. De hecho, proporcionalmente, las tasas de autoempleo y propiedad de empresas de los colombianos son más altas que las de los cubanos – considerados como uno de los grupos de inmigrantes más prósperos y emprendedores en los Estados Unidos.

¿Cómo es la organización social de los colombianos en el exterior? A pesar del creciente número de colombianos en ciudades tales como Madrid, Barcelona, Londres, Roma, o aún en Nueva York y Los Angeles, su tendencia predominante es la dispersión espacial y la fragmentación social, antes que la concentración en enclaves residenciales. La desconfianza enraizada en el estigma de la droga, o el temor a vincularse desapercibidamente con personas conectadas con los actores armados del conflicto, o delincuentes, se unen al consabido clasismo y regionalismo colombiano, y hacen que sea prácticamente imposible encontrar organizaciones colombianas incluyentes y representativas. El estigma de la droga y la desconfianza del otro, agudizan las carencias propias de la cultura política colombiana de desconfianza del Estado, bajo aprecio de las instituciones políticas partidistas y, en general, una percepción negativa del proceso político formal. Por todo esto, la organización social tiende a construirse alrededor de círculos estrechos de familiares y amigos cuyas relaciones usualmente provienen de, y se extienden

hasta el lugar de origen. La desconfianza generalizada parece haberse materializado en los que podríamos llamar el síndrome del “Uno nunca sabe”. Expresiones tales como “Cuidado con tal o cual persona, por que *uno nunca sabe* ...”; “Yo no voy a las celebraciones de colombianos porque *uno nunca sabe* qué pueda pasar”; o porque “*uno nunca sabe* qué tipo de gente vaya a ir ... o quién esta detrás de esto ...”

Ante esta situación lo que impera es la iniciativa individual antes que grupal. El apoyo es restringido a los bien conocidos, mientras que la solidaridad colectiva se da sólo de manera episódica – esto es, en casos de tragedias naturales en el país, o en apoyo a compatriotas en casos de necesidad extrema. Un resultado de este fenómeno es que, a pesar de su tamaño, las colonias de colombianos tienden a escapar de la atención de los gobiernos locales (a no ser por las autoridades de seguridad) y por tanto a ser ignoradas en la toma de decisiones políticas que las afecta. Indudablemente, esto aumenta la vulnerabilidad de los migrantes colombianos frente a la sociedad receptora en general, y particularmente frente a empleadores, arrendadores de vivienda, profesores en las escuelas públicas. Así las cosas, la tendencia de lo/as colombiano/as en el exterior es a ver su realidad, sus necesidades y oportunidades en términos individuales, más nunca de grupo. Esta situación contrasta con la experiencia de otros grupos de inmigrantes con niveles de escolaridad mucho más bajos, como los dominicanos en los Estados Unidos, o aquellos procedentes de áreas rurales andinas como los ecuatorianos y peruanos en Europa, quienes han logrado crear influyentes organizaciones políticas y cívicas, respectivamente, para defender sus intereses y apoyar el avance de su grupo nacional ante la sociedad receptora.

Ahora bien, la ausencia de solidaridad extendida de grupo “allá”, de cierta forma parece ser compensada por un profundo, y en no pocas ocasiones militante, nacionalismo; en una constante preocupación por la situación del país, y en el mantenimiento de fuertes relaciones de solidaridad con familiares y amigos en Colombia. En algunos casos, esta lealtad resulta en contribuciones a causas caritativas y comunitarias puntuales para el desarrollo de sus lugares de origen, tal como es el caso de los oriundos de pequeños poblados como Montenegro, Santuario y Santa Rosa de Cabal, todos en el Eje Cafetero. Sin embargo, según lo documenta un estudio que recientemente adelanté en los Estados Unidos (Guarnizo, Portes y Haller 2003), la tendencia es que entre más pública sea la actividad (v.gr., participación política), menor la proporción de migrantes que participan, y entre más privada y personalizada sea esta (v.gr., envío de dinero a familiares), mayor la participación (ver Figura 3. Pág. 40). Específicamente, en la figura 3 se ve como, por ejemplo, mientras que tan sólo 5% de los migrantes entrevistados manifestaron haber donado dinero a partidos políticos colombianos, casi el 30% de ellos manifestaron haber hecho donaciones a proyectos específicos de caridad, mientras que el 70% reportaron enviar remesas para ayudar a sus familiares en el país. En otras palabras, podríamos decir que en las relaciones transnacionales establecidas por los colombianos residentes en el exterior con el país, predominan las relaciones de tipo microsociales sobre aquellas de tipo macrosociales.

Pero aquí encontramos una paradoja entre el objetivo inicial de la acción transnacional individual de los migrantes y el actual efecto que estas tienen sobre la sociedad colombiana. Por ejemplo, como lo ilustra la Figura 4 (ver pág. 40), las acciones que buscan afectar las estructuras políticas del país (i.e., objetivo macro), usualmente adelantadas por una pequeña minoría, típicamente logran mínimos efectos en la realidad (i.e., efectos micro). Entretanto, la acción más privada, pero al mismo tiempo más común entre los migrantes, que tan sólo busca atender a las necesidades de la propia familia a través del envío de remesas (i.e., objetivo micro), tiene un tremendo efecto macro económico que afecta la balanza de pagos, y en general, la estabilidad macroeconómica del país (i.e., efecto macro). Irónicamente,

esta tremenda importancia agregada de las remesas nunca podrá ser materializada en forma de, por ejemplo, poder político para la población migrante, pues el envío de remesas es una acción individual nacida de obligaciones sociofamiliares y crucial para la sobrevivencia de los familiares que aún residen en el país, algo que ningún migrante estaría preparado a utilizar como elemento de negociación para lograr potenciales beneficios frente al Estado. Es un poder irrealizable por aquellos que lo generan.

Esto nos trae a una de las dimensiones más discutidas sobre los efectos de la migración sobre el país emisor, a saber, la relación entre migración y desarrollo. Usualmente, cuando se habla de migración y desarrollo, se habla de remesas, y casi siempre, *sólo* de remesas; del flujo Norte-Sur de recursos monetarios que los migrantes transfieren. En ese sentido, las políticas públicas (y no me refiero aquí al caso colombiano necesariamente, sino también el caso de México, El Salvador, República Dominicana, Ecuador y a múltiples organismos multilaterales empeñados en la relación migración-desarrollo, tales como el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo, y la Unión Europea) se han enfocado casi que exclusivamente en las remesas. Pero si se analiza el proceso migratorio desde el punto de vista transnacional, resulta evidente que la historia es mucho más compleja. Para comenzar, los flujos de recursos no sólo fluyen de Norte a Sur. Además de los flujos ya conocidos, remesas familiares, inversiones, y ayuda comunitaria, hay un importante flujo del Sur al Norte generando la demanda de los migrantes por bienes y servicios de origen nacional en su intento de reproducir a Colombia en el exterior. Esta demanda representa una expansión de facto del mercado nacional, un aumento no reconocido de las exportaciones de bienes y servicios que no podrían transnacionalizarse sin la presencia de consumidores colombianos que conozcan y aprecien estos productos. Hay múltiples ejemplos de este fenómeno: desde la venta de gaseosas, cervezas y frutas exóticas colombianas en negocios de colombianos para colombianos, hasta la venta de dulces de breva y papas criollas, apreciadas tan sólo por el paladar criollo. La multidireccionalidad de las relaciones migración-desarrollo se ilustran en la Figura 5 (ver pág. 41). Empero, la adquisición de esos productos en el exterior, particularmente en Europa, es supremamente difícil por los monopolios en el transporte, y por múltiples dificultades para su importación a los países receptores. Esta es una dimensión muy importante que se debe incluir en los análisis de la contribución de la migración al desarrollo nacional y a su estabilidad macroeconómica.

IMPLICACIONES DEL PROCESO MIGRATORIO COLOMBIANO PARA LA SOCIEDAD CIVIL Y PARA LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS MIGRANTES

¿Cuáles son las implicaciones de todos estos procesos? Una de las más importantes implicaciones tiene que ver con la importancia de los migrantes para la estabilidad social y económica del país. Los que se han ido siguen presentes y afectan la vida cotidiana de sus comunidades de origen, de sus familias y allegados. Además de su efecto práctico inmediato, los migrantes también tiene una importancia crucial en la reproducción misma del proceso migratorio. Primero, a través de lo que podríamos llamar el efecto de demostración, esto es, generar expectativas halagadoras entre los no migrantes al dar la imagen que la migración es siempre una alternativa exitosa. En medio de la crisis en que está sumido el país, ésta se erige entonces no sólo en una salida viable, sino además apetecible. En segundo lugar, los migrantes tienden a reproducir el proceso de salida en la medida en que apoyan y facilitan la salida de familiares y amigos. No es extraño encontrar en las localidades con altos índices migratorios a grupos de personas, especialmente jóvenes, en el limbo de la espera, del “estoy esperando cuándo

irme”, que paraliza y aliena al futuro emigrante de su entorno social inmediato. Los efectos negativos de esta situación son substanciales sobre el desarrollo local, tal como se ha documentado en múltiples estudios de localidades emisoras. Esto se agudiza cuando el monto de las remesas recibidas del extranjero resultan más jugosas que los salarios locales, lo cual resulta en relaciones de dependencia, baja en la productividad, y al aumento del ocio subsidiado por los residentes en el exterior.

Pero al mismo tiempo, la migración también sirve como una válvula de escape sociopolítico. Entre más personas empiecen a pensar en, y a planear emigrar, menos serán las que van a pensar en contribuir a la solución de los problemas que afectan su vida acá. El pensar más en cómo me voy, antes que en cómo me quedo, alivia posibles presiones sobre el Estado para introducir reformas o acelerar la búsqueda de soluciones a la problemática local y nacional. Igualmente, la salida de personal desempleado o subempleado, ayuda a aliviar las altas tasas de desempleo y, con ello, a reducir las presiones sociales y políticas que ellas implican. De otra parte, las remesas constituyen no sólo un subsidio social para sectores cada vez más crecientes de la sociedad (según el Ministerio de Relaciones Exteriores, cerca de tres millones de hogares, aproximadamente un tercio de la población nacional, reciben remesas en Colombia), sino que funciona como una especie de escudo que protege a aquellos que las reciben de los ives y venires del vaivén económico y político del país.

A nivel micro, la migración en general y las remesas en particular han transformado las relaciones familiares y en particular las relaciones de género en la medida en que más y más mujeres están viajando al exterior. La experiencia femenina en el exterior altera la posicionalidad de la mujer frente al hombre en el hogar y en la comunidad, en términos generales. Aquí surgen una serie de preguntas que aún están por estudiarse en el caso colombiano. ¿Quiénes envían? ¿Más hombres que mujeres? ¿Qué efectos tienen las condiciones de los remitentes en el exterior sobre sus posibilidades, frecuencia y volumen de sus remesas? ¿Qué variaciones en el uso de las remesas se dan entre hombres y mujeres? ¿Qué diferencias regionales se observan?

Pero al tiempo que la migración altera las relaciones de género, también transforma las estructuras familiares por la dispersión espacial que usualmente sufren las familias. Por ejemplo, el dejar los hijos acá, mientras que uno o los dos progenitores están trabajando en el exterior genera nuevas estructuras y relaciones familiares que aún están por estudiarse. En el estudio que estamos actualmente realizando en Europa, hemos encontrado el dramático desencuentro de madres y padres que, luego de muchos años en el exterior, han decidido reunificar sus familias, llevándose a sus hijos. El desencuentro es a menudo chocante, especialmente entre aquellos insertados en posiciones bajas en el mercado laboral. Los hijos, acostumbrados a la buena vida que las remesas les han brindado en Colombia, sienten vergüenza de encontrarse de repente con que después de haber sido entre los más influyentes de su barrio o de su pueblo, han llegado para ubicarse al margen de una sociedad que no conocen, no dominan; una sociedad en la que sus padres ocupan posiciones bajas, mal pagadas y son además objeto de discriminación y exclusión. Las consecuencias de este desencuentro pueden ser funestas, no sólo para la estabilidad familiar, sino para el futuro de estos jóvenes. Este es un fenómeno que ha resultado, en no pocas ocasiones, en problemas identitarios y de comportamientos desviados, tales como violencia juvenil, drogadicción, problemática que aún está por ser estudiada a profundidad.

A nivel de su relación con el Estado de origen, además de las divisas, los migrantes pueden constituirse en potenciales abogados en el exterior. A nivel más general, los migrantes representan un tremendo potencial electoral, aunque solamente una minoría de ellos votan y participan en actividades

políticas formales. Pero si asumimos que un 80% de ellos votaran, en lugar del 1% que usualmente votan hoy día, en el exterior lo hiciera, los colombianos en el extranjero podrían constituirse en un bloque electoral significativo dada la alta abstención que domina en el país. Toda vez que los migrantes tienden a tener un mayor índice promedio de escolaridad que los colombianos dentro del país, y teniendo en cuenta que la tendencia universal es que a mayor escolaridad, mayor es la participación electoral, la posibilidad de contribución y vinculación política son muy altas, esto es, sí se supera la alienación política que emana de la cultura política de no-participación.

Otra dimensión importante en la relación del Estado con los migrantes tiene que ver con la definición del significado, en la práctica, de la doble ciudadanía. Hasta ahora, la doble ciudadanía le otorga derechos ciudadanos nominales a aquellos colombianos que han optado por adquirir una segunda nacionalidad. Sin embargo, lo que aún está por verse, es cómo esos derechos ciudadanos nominales se convierten en derechos sustantivos. La Señora Ministra planteaba en su discurso inaugural, la muy bienvenida iniciativa de empezar a darle apoyo a los migrantes, antes que seguir pidiéndoles, a través del programa Colombia Nos Une. Pero aquí surge la discusión sobre cómo el Estado colombiano puede contribuir a la defensa de los derechos cívicos y humanos de los colombianos en el extranjero, que les permita mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. Es una relación muy importante que hay que tener en cuenta, pero que está preñada de interrogantes de difícil respuesta. Por ejemplo, ¿Cómo entender el apoyo oficial a los colombianos en el extranjero, vistos estos como parte la sociedad civil colombiana? ¿Cómo verían dicho apoyo aquellos que han sido desplazados violentamente dentro del país? ¿Cómo lo verían los más pobres, que en general tan poco apoyo reciben del Estado dentro del territorio nacional? Evidentemente, cabría preguntarse: ¿Por qué se favorecen a los que se van y no a los que se quedan? ¿Se convertiría esto en incentivo para irse? ¿Tengo que irme del país para ser reconocido por el Estado como parte de la sociedad civil? Son interrogantes sobre los que hay que meditar, discutir, e investigar.

CONCLUSIONES GENERALES

¿Qué podemos sacar de esta visión global de la migración colombiana? En primer lugar, hay que subrayar la importancia de una visión transnacional del proceso migratorio para el Estado, para la sociedad civil y para el entendimiento del proceso de globalización en general. En este último sentido, es claro que los emigrantes colombianos no estarían emigrando al nivel que lo están haciendo sin las transformaciones político económicas globales de las últimas décadas. Sin estas transformaciones, por ejemplo, no hubiese sido posible que en Europa los niveles de ingreso hubiesen subido hasta donde han subido y en Colombia no hubiesen bajado hasta donde han bajado. Si la demanda mundial por drogas ilícitas y petróleo, no hubiesen alcanzado los niveles que han alcanzado, las condiciones internas de Colombia serían diferentes a las que tenemos hoy en día – como es de conocimiento público, la agudización de la guerra interna y la inseguridad generalizada están íntimamente ligadas al crecimiento de la producción de petróleo, coca y amapola. En fin, las diferencias globales se reflejan en fenómenos tales como que una cantidad de trabajos no sean ahora considerados lo suficientemente dignos o bien pagados para los trabajadores europeos y sean asumidos exclusivamente por los recién llegados del sur. El nuevo riquismo de la Unión Europea, especialmente en el sur de Europa, ha hecho posible que actividades que no existían hasta hace poco, como el servicio doméstico, hayan resurgido en gran escala

prácticamente de la noche a la mañana. Muchas familias de clase media están ahora contratando por primera vez en su vida empleada/os domésticos permanente en sus residencias. En la medida en que la sociedad europea en general, en particular dada la infraestructura de vivienda imperante, no estaban preparadas para este tipo de arreglo laboral, este ha resultado en difíciles condiciones laborales y de vida para el/la empleado/a inmigrante. No es raro, por ejemplo, encontrar que en Madrid o Roma las domésticas duermen en el sofá de la sala, o en la cocina. La ausencia de condiciones mínimas de privacidad para tener una vida digna es parte de las condiciones que muchos migrantes tienen que enfrentar en Europa. Es otro de los costos sociales escondidos de la crisis nacional.

La desigualdad de la globalidad atrae mano de obra barata del sur para satisfacer las necesidades del norte. Hay que entender, entonces, el proceso migratorio desde ese punto de vista y hay que buscar cómo se reconoce que la necesidad de esa mano de obra en el norte es estructural, y que los derechos sociales, civiles y humanos de esos trabajadores también deben ser reconocidos y respetados. En ese sentido se debe entender que la creciente presencia de ciudadanos colombianos residentes en el exterior no es un evento coyuntural. Es un proceso estructural de larga duración, que enraizado en las transformaciones engendradas por la última globalización del capital, es parte integral de la formación social colombiana. Es reflejo de la realidad sociopolítica presente y lo será del futuro del país. Este proceso no surgió ayer, viene desde hace muchos años, está alcanzando nuevos niveles y se va a quedar. Los emigrantes no van a regresar mañana, ellos, sus hijos y los nuevos migrantes que seguirán saliendo van a estar yendo y viniendo; la extensión de la sociedad civil colombiana va a alcanzar nuevas fronteras. Eso tiene que entenderse para construir una nueva Colombia.

La compleja heterogeneidad social, económica, política de la población migrante debe romper las idealizaciones, los estereotipos y visiones simplistas del/a colombiano/a migrante como miembros de la sociedad civil, los residentes en el exterior deben entenderse y tratarse como parte integral de la solución y/o la prolongación del conflicto interno. Si tenemos en el exterior actores de todos los bandos, perseguidos y perseguidores, que han sido activos y que posiblemente aún lo sean, tenemos que entender que al dirigirnos a esa población nos estamos dirigiendo a la Colombia de acá, con todas sus divisiones y coaliciones, con todas sus fortalezas y debilidades, con todas sus aciertos y falencias. Aquí, entonces, cabe preguntarse, ¿a quién se va a dirigir el Estado cuando se aproxime a la población migrante? La tentación, y la obviamente más fácil ruta, es la de aproximarse solamente a aquellos que se identifiquen con la agenda oficial. Sin embargo, debo argüir, el Estado debería ver a los connacionales en el extranjero como parte integral de la sociedad civil colombiana, y como tal, aproximarse a ellos sin prejuicios ideológicos, o preferencias políticas.

Evidentemente, las expectativas y presiones que pesan sobre los migrantes son innumerables y en no pocas ocasiones desmesuradas por parte de una multitud de personas e instituciones a los dos lados del campo de acción transnacional: de la sociedad anfitriona, de familiares y amigos que quedaron atrás, del Gobierno Nacional y local en el país de origen. Hasta cierto punto esto es comprensible cuando hablamos de que contribuyen con más de 2.500 millones de dólares a la economía nacional. Lo que predomina, en general, es una mentalidad extractiva. Todo el mundo quiere sacar algo de los emigrantes; la sociedad receptora los quiere disciplinar; quiere que produzcan, que no utilicen servicios sociales y que se conformen a la sociedad que los recibe. Familiares, amigos y relacionados demandan sus contribuciones constantes para su supervivencia, para ayudar en caso de emergencias, etcétera. El gobierno local espera su contribución al desarrollo local. El Gobierno Nacional, entretanto, espera

que sigan manteniendo el flujo de remesas por medios oficiales. Empero, lo que casi nunca se discute, y en ese sentido la iniciativa del programa Colombia Nos Une del Ministerio de Relaciones Exteriores es muy bienvenida, es la retribución debida a los emigrantes por sus aportes a los dos lados del campo transnacional, esa es una dimensión que a pesar de su obvia importancia y justeza, usualmente pasa desapercibida. Por esto, creo que se deben tener en cuenta tres puntos en la relación entre el Estado y la migración:

El primero, es cómo promover la superación de la vulnerabilidad social y legal de los colombianos debido a su fragmentación en el exterior. Para ello se debe promover la convergencia entre las organizaciones existentes y los diferentes segmentos de la población colombiana tratando de superar las divisiones y barreras existentes de clase, raza, y regionales, con miras a impulsar el empoderamiento de los migrantes en la defensa de sus derechos. Simultáneamente, se debe facilitar la diseminación entre los migrantes de información sobre sus derechos, deberes y oportunidades en la sociedad receptora, tarea esta que puede ser coordinada con ONGs locales. Muchas de las organizaciones colombianas en el extranjero tienen como interés fundamental el mejoramiento de la imagen del país. Irónicamente, ignoran las condiciones y necesidades por las que atraviesan sus conciudadanos en el exterior. He asistido a varios eventos organizados por algunas de estas entidades locales o por el gobierno colombiano (los últimos en Madrid y Londres). Curiosamente, en ninguno de estos eventos ni siquiera se mencionó a los migrantes, todo el mundo hablaba de la situación de Colombia, pero pareciera como si los migrantes no existieran. Paso clave para poder adelantar iniciativas en esta dirección, es la promoción del estudio científico comparativo de la diáspora colombiana en múltiples países y localidades de asentamiento para determinar con mayor certeza la agenda a seguir.

Mi segundo planteamiento es el de las utopías de la paz, y se refiere a cómo podemos detener la exportación de la guerra (i.e., de perseguidores y perseguidos) y que a partir de la promoción de la paz en el exterior se puedan importar algunas iniciativas de paz al país. Se deben promover los diálogos incluyentes entre los perseguidores y perseguidos en el exterior para explorar alternativas de paz. Se debe aprovechar la oportunidad de que los que están por fuera del país, al estar lejos del peligro inminente de la guerra, puedan dialogar en foros amplios de discusión abierta acerca de las posibilidades de acercamiento y negociación. Obviamente, es un salto bastante grande, pero es algo que debe caber en nuestro imaginario para promoverlo y arriesgar implementarlo.

Finalmente, obviamente va a haber mucha discusión en este evento acerca de las remesas, pero yo quisiera que se considerara seriamente el cómo se pueden promover y facilitar la exportación de bienes y servicios para el consumo de los connacionales en el exterior. Creo que la contribución que se podría hacer a este nivel sería tal vez mucho más significativa y duradera que la dependencia estructural de las remesas.

Para cerrar, quisiera recalcar que las nuevas formaciones sociales transnacionales, como la colombiana, son expresión de una nueva forma de la Nación-Estado, de nuevas formas de identidad nacional, de nuevas formas de ser ciudadano. Las implicaciones teóricas y prácticas de las formaciones transnacionales son múltiples, pero aún no claramente comprendidas y hasta hace poco ignoradas por analistas de la mundialización contemporánea. El reto que estos cambios implican para la sociedad colombiana deben tomarse en serio, no sólo por parte de estudiosos del tema, sino también por parte del Estado. Iniciativas tales como el programa Colombia Nos Une, son pasos en la dirección correcta.

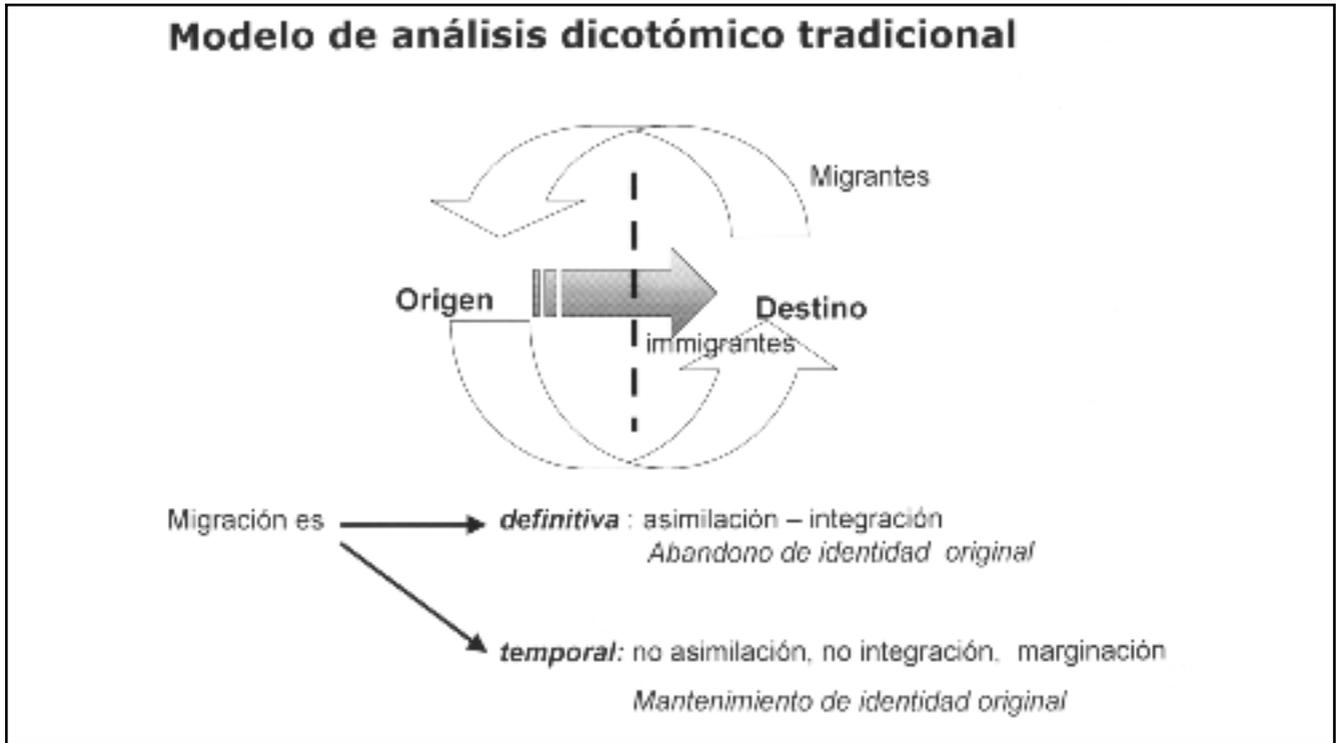


Figura 1

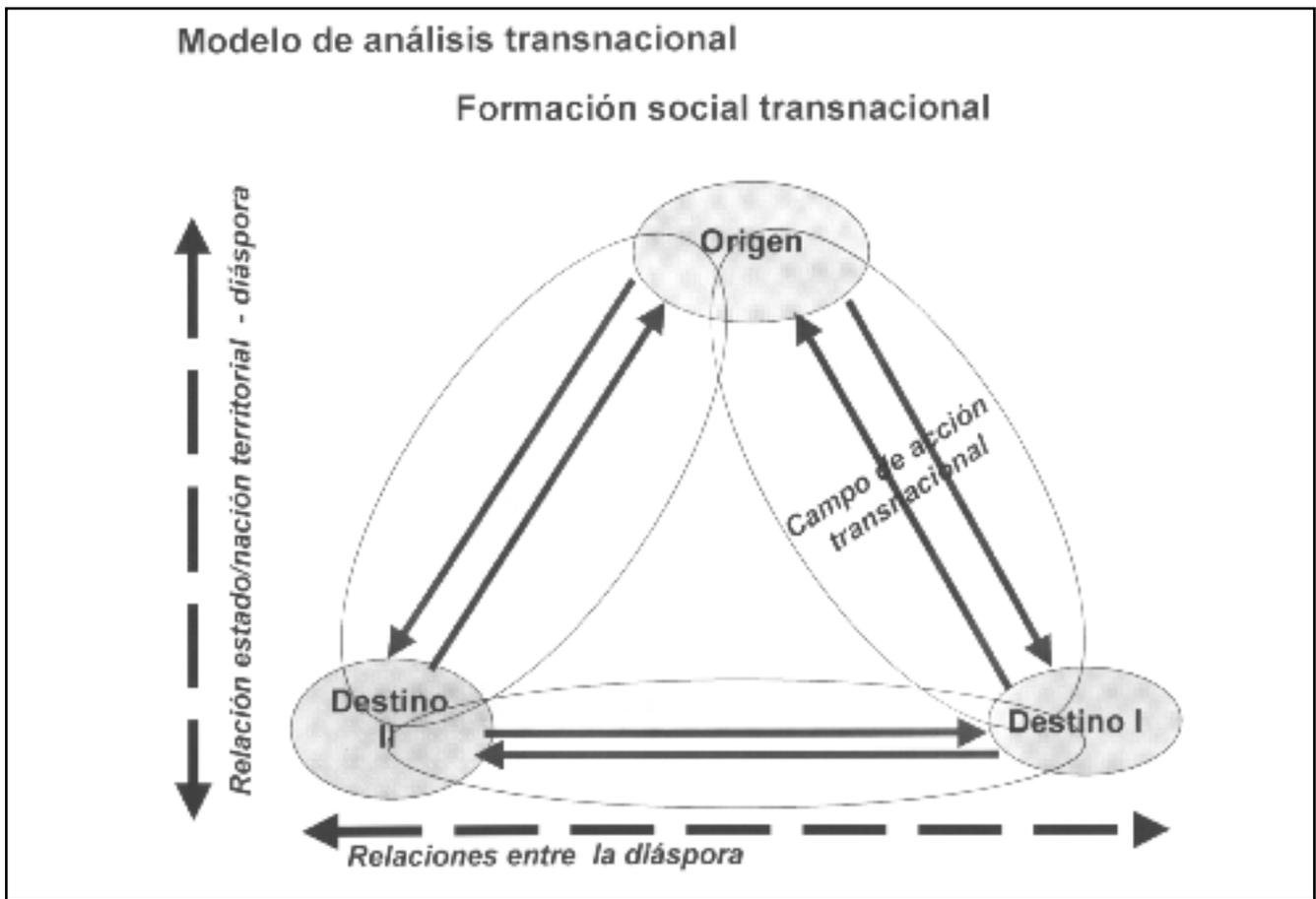


Figura 2

Transnacionalismo en la práctica

Actividad	%
I. Participación política electoral	
• Miembro/a de partido político colombiano	18.7
• Dona dinero a partido político colombiano	5.1
• Participa en campañas políticas y manifestaciones en Colombia	10.6
II. Participación política no electoral	
• Miembro/a de asociación cívica de oriundos	18.0
• Dona dinero para proyectos de desarrollo en Colombia	18.7
• Miembro/a de organización caritativa col.	29.9
III. Otras actividades y conexiones	
• Invierte en negocios en Colombia	6.5
• Viaja a Colombia al menos anualmente	17.0
• Envía remesas	70.0

Figura 3

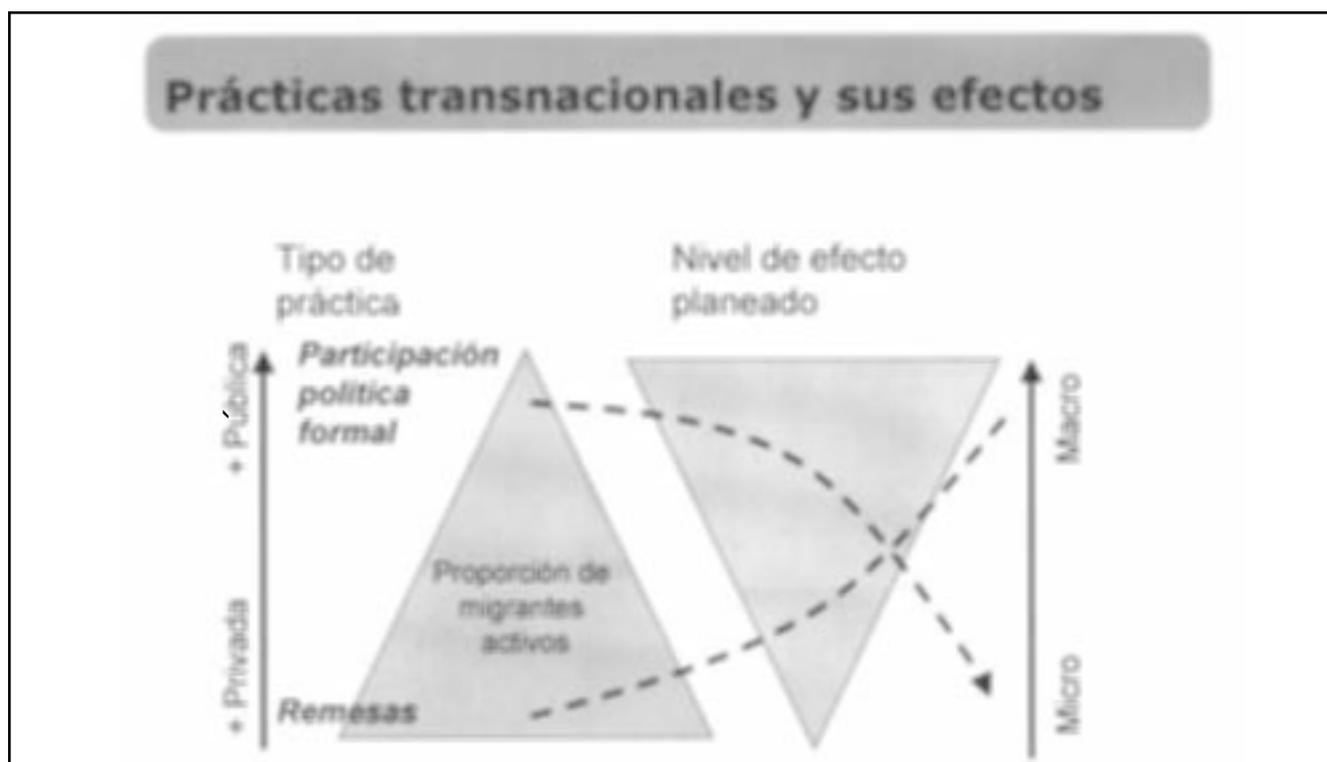


Figura 4

Migración transnacional y desarrollo

Dirección	Tipo de relación	Beneficio	Indicadores	
			Micro	Macro
Norte-Sur	Remesas familiares	Subsistencia familiar	Remesas como % del ingreso del hogar	Remesas como % de PIB, export, IDP
	Inversión familiar	Capital humano Capital social Bienestar familiar Ahorro familiar	Remesas como % inversión familiar en educac, vivienda, ahorro	% de mercado vivienda, educación, ahorro atribuible a remesas
	Ayuda comunal	Desarrollo local Obras caridad	% contribución a proyectos locales	Contribución a desarrollo regional
	Inversión comercial	Creación expansión de empresa micro, pequeña y mediana	Inversión local, transferencia técnica, generación de empleo, efectos multiplicadores	Efecto agregado sobre mercado laboral, oferta de bienes y servicios
Sur-Norte	Importación y consumo de productos nacionales	Aumento exportaciones de bienes y servicios no tradicionales	Promedio per capita consumo productos nacionales	Contribución a balanza comercial, export.

Figura 5

LA DIÁSPORA COLOMBIANA EN EL SUR DE LA FLORIDA

Ponente Eduardo A. Gamarra

Director del Centro Latinoamericano y del Caribe de la Universidad Internacional de Florida, Miami

Equipo de Investigadores: Michael W. Collier, Cristyn Casey, John Britt Hunt, Jesús Felizzola, Patricia Micolta, Nathalia Franco, Betilde Muñoz, Alejandro García-Lemos y Heather Robertson

Centro para América Latina y el Caribe

INTRODUCCIÓN

Colombia está en crisis¹. Una guerra civil no declarada, que comprende una guerrilla con presencia en todo el territorio nacional y violencia relacionada con el narcotráfico, combinada con la recesión económica vivida desde finales de los años 90, ha generado una grave conmoción social en este país de América del Sur. La inestabilidad política y económica de Colombia ha causado el desplazamiento de decenas de miles de ciudadanos desde sus comunidades de origen. Gran número de campesinos colombianos ha abandonado las áreas rurales, huyendo de los lugares donde los enfrentamientos entre las guerrillas, los paramilitares y las fuerzas del gobierno son más intensos. Muchos de esos desplazados han sido reubicados en campos de refugiados o se localizan en tugurios alrededor de las principales ciudades del país. Otros están escapando de la inestabilidad cruzando las fronteras internacionales para llegar como refugiados a los países vecinos de Venezuela, Ecuador y Panamá. Al mismo tiempo, los colombianos con recursos financieros están migrando a otros países, principalmente a Costa Rica, España y los Estados Unidos. Un gran número de colombianos, estimado entre 200.000 y 300.000, ha migrado a los Estados Unidos solamente en los últimos tres años.

Tres importantes condiciones han caracterizado la migración de colombianos a los Estados Unidos en los años recientes. Primero, los migrantes incluyen un porcentaje proporcionalmente mayor de personas de clase media y media alta, incluyendo profesionales de todos los sectores de la sociedad colombiana. Segundo, una gran proporción de los migrantes colombianos se está radicando en el sur de

1. Summit of the Americas Center, Colombia, Conflicto armado, perspectivas de paz y democracia, (Miami, FL: FIU Latin American and Caribbean Center, 2001), y Independent Task Force, Sponsored by the Council on Foreign Relations and the Inter-American Dialogue, Bob Graham and Brent Scowcroft, Co-Chairs and Michael Shifter, Project Director, Toward Greater Peace and Security in Colombia (Washington, D.C.: Inter-American Dialogue, 2000).

la Florida (condados de Miami-Dade, Broward, Palm Beach y Monroe). Tercero, la última ola de migrantes no pretende retornar a Colombia mientras subsista la inestabilidad política y económica. El creciente número de migrantes colombianos al sur de la Florida genera un impacto significativo sobre la región, el cual no puede ser ignorado en la formulación de políticas por parte de los niveles federal y estatal.

El sur de la Florida no es ajeno a las grandes afluencias de migrantes políticos y económicos de América Latina y el Caribe. La reciente ola de migrantes colombianos es similar a varios flujos migratorios que la región ha experimentado en los últimos 40 años. Los emigrantes cubanos empezaron a llegar masivamente después de la toma del poder por parte de Fidel Castro en 1959. Más de 650.000 residen ahora en el sur de la Florida. Los conflictos políticos en América Central en los años 80 condujeron a decenas de miles de guatemaltecos, salvadoreños y nicaragüenses a migrar al sur de la Florida. La región es el destino favorito de migrantes provenientes de Haití y otros Estados-islas del Caribe. Un significativo número de peruanos y otros suramericanos, incluyendo brasileños, ha escogido la región para trasladarse. Mas recientemente, las turbulencias políticas en Ecuador y Venezuela han dado como resultado el flujo de ciudadanos de esos países hacia el sur de la Florida. La “expulsión” (push) causada por la inestabilidad política y económica en América Latina, combinada con la “atracción” (pull) que representa el sur de la Florida como “Puerta de Entrada de las Américas”, han cambiado la demografía de la región convirtiéndola en un vibrante mosaico segregado de vecindades latinoamericanas y caribeñas².

Los últimos migrantes colombianos en llegar al sur de la Florida comparan su situación con la de otros grupos que escapan a los conflictos políticos y económicos. Muchos ven las amenazas personales a los colombianos, por parte de las guerrillas, los paramilitares, la delincuencia común y fuerzas de seguridad del gobierno, como más severas que las amenazas que condujeron a otros grupos de latinoamericanos y caribeños a venir a EE.UU. antes que ellos. Otros culpan de los actuales conflictos en Colombia al fracaso de las políticas antinarcóticas de los Estados Unidos y a la corrupción generalizada en el gobierno colombiano. Sin caer en el debate burocrático sobre el estatus político o económico de los migrantes, los colombianos que arriban al sur de la Florida están quedando cada vez más frustrados al intentar definir su estatus legal en los EE.UU. y reconstruir sus vidas.

El presente documento es un informe preliminar de un ambicioso proyecto de investigación sobre la diáspora colombiana en el sur de la Florida³. Comienza con una descripción de las condiciones de la diáspora, basada ampliamente en la información proporcionada por organizaciones de servicio colombo-americanas y miembros de la última ola migratoria que llegaron al sur de la Florida. El informe entonces se enfoca en el potencial económico y político, y en el impacto social de la diáspora

2. PORTES Alejandro; STEPICK Alex, *City on the Edge, The Transformation of Miami*, University of California Press, Berkeley, CA, 1993.

3. La mayor parte de la información para este estudio fue recolectado a partir de entrevistas extensivas realizadas a líderes de organizaciones y a personas de la comunidad colombiana en grupos de enfoque. Las primeras se adelantaron entre octubre y diciembre del 2000 por parte de investigadores de la Universidad Internacional de Florida, FIU, con aproximadamente 40 líderes de la comunidad colombiana en el sur de la Florida. Esos líderes incluyen a la Cónsul de Colombia en Miami, los dirigentes de varias organizaciones colombo-americanas de negocios y servicios, y administradores de sucursales de empresas colombianas de nivel medio en el sur de la Florida. La segunda ronda de entrevistas se realizó en marzo del 2001 a migrantes colombianos que habían llegado al sur de la Florida en los últimos 3 ó 4 años.

colombiana en el sur de la Florida. Finalmente, evalúa si la diáspora colombiana en el sur de la Florida se presenta como un caso normal de migración expulsión-atracción (push-pull), en el cual el grupo de migrantes rompe la mayoría de los vínculos con su país de origen; o es, de forma alterna, un caso de migración transnacional en el cual los migrantes mantienen fuertes lazos económicos y políticos, y nexos sociales, tanto con su lugar de origen como con el nuevo país receptor⁴.

LA DIÁSPORA COLOMBIANA EN EL SUR DE FLORIDA

La migración colombiana a los Estados Unidos y al sur de la Florida puede ser categorizada en tres períodos u olas interrelacionadas.

La primera ola migratoria de colombianos a los EE.UU. corresponde con el período conocido como La Violencia, la guerra política entre los partidos liberal y conservador que produjo más de 200.000 muertes en los años cincuenta. Esta ola inicial continuó después de concluida La Violencia, a finales de los cincuenta, y fue hasta finales de los setenta. Todas las clases socioeconómicas estuvieron involucradas en esta ola inicial; sin embargo, la mayoría de los migrantes eran personas de las clases baja y media baja que buscaban escapar de la violencia política y encontrar oportunidades económicas. Los migrantes en este período eran principalmente hombres adultos jóvenes quienes estuvieron acompañados o se reunieron más tarde con sus familias.

Después que La Violencia terminó, la migración continuó a paso lento, conformada entonces mayoritariamente por individuos de clase baja y media baja que buscaban oportunidades económicas en los EE.UU. A su vez, los migrantes de clases media, media alta y alta, durante ese mismo lapso, no vinieron únicamente en busca de oportunidades económicas, sino que también tomaron riesgos en busca de “aventura” en los EE.UU. La mayoría de los migrantes en este período provinieron de las grandes ciudades de Colombia como Bogotá, Cali y Medellín. Un pequeño número de migrantes se radicó en el sur de la Florida, pero la mayoría se desplazó hacia Nueva York y otras ciudades donde encontraron mejores ofertas de trabajo y donde se habían concentrado otros grupos de emigrantes hispano-parlantes.

La segunda ola de migración colombiana a los Estados Unidos se inició a finales de los años setenta y continuó hasta mediados de los noventa. Todas las clases socioeconómicas resultaron involucradas en esta segunda ola, aunque se incrementó el número de migrantes de clase media, media-alta y alta. Los migrantes durante este período fueron principalmente hombres jóvenes adultos y sus familias. Una de las dimensiones más curiosas de esta ola es que los migrantes salieron de Colombia a pesar de las condiciones económicas favorables prevalecientes en el país durante los años ochenta y principios de los noventa. En contraste con los demás países vecinos en América Latina, Colombia no experimentó una crisis económica durante este lapso; al contrario, la economía creció a una tasa razonablemente buena. No obstante, este período estuvo también caracterizado por la explosión de la violencia asociada con el narcotráfico, en el contexto del escalamiento de la guerra antinarcóticos liderada por los Estados Unidos. Muchos de los colombianos que dejaron su país natal durante este período lo

4. PORTES Alejandro; GUARNIZO, Luis Eduardo; LANDOLT, Patricia, “The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field,” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22, No. 2 (March 1999), pp. 217-237.

hacían para escapar de la violencia relacionada con las drogas y las amenazas a su seguridad. Otros fueron empujados a los EE.UU. por promesas de trabajo, paz y estabilidad -similares a las experiencias de la primera ola de migrantes-.

Cabe notar, durante esta segunda ola, la presencia de migrantes asociados con el crecimiento del comercio internacional de narcóticos quienes establecieron canales de transporte y redes de distribución para el comercio ilícito hacia los Estados Unidos⁵. Quienes migraron durante esta segunda ola (y los migrantes de la primera ola que no lograron el estatus de ciudadanos de los EE.UU.) fueron adversamente afectados por el estereotipo negativo que marcó a todos los colombianos como narcotraficantes. Este estereotipo negativo redujo los niveles de confianza entre la comunidad colombiana migrante e impidió que éstos se asociaran con los compatriotas en los EE.UU. que no fueran parte de su propio núcleo familiar, de amigos y socios.

La segunda ola de migrantes provino principalmente de las grandes ciudades del interior de Colombia, así como de la región cafetera en el centro-oriente del país, y de la ciudad de Barranquilla en la costa norte. El porcentaje de colombianos migrantes que se radicó en el sur de la Florida en este período creció en la medida en que Miami se convirtió en una ciudad altamente dominada por hispanos y en un importante centro del comercio internacional de narcóticos.

Una dimensión importante de la segunda ola de migrantes colombianos fue la proliferación de pequeños negocios legales, incluyendo restaurantes, firmas importadoras-exportadoras y otras empresas. Durante este lapso, el comercio internacional legal entre Florida y Colombia experimentó un significativo incremento haciendo de Colombia uno de los mayores socios comerciales de la Florida a mediados de la década de los noventa. La segunda ola de migrantes colombianos al sur de la Florida contribuyó a una rápida expansión de los hispanos de clase media en la región, lo que llegó a constituir en una importante red de apoyo para los que arribaron más tarde.

En 1990, cerca al final de la segunda ola de migrantes colombianos, el censo de EE.UU. registró 83.634 colombianos residiendo en el estado de la Florida. Ochenta y tres por ciento estaba concentrado en los condados del sur de la Florida, incluyendo: Miami-Dade (53.582), Broward (12.341), Palm Beach (3.352) y Monroe (111). No hay manera de determinar cuántos indocumentados vivían en el sur de la Florida en 1990 y no fueron contados en el censo de los EE.UU.

La tercera ola de la migración colombiana a los Estados Unidos empezó a mediados de los años noventa y continúa hasta el presente. Aunque todas las clases socioeconómicas siguen involucradas, esta última ola presenta un incremento dramático en el número de profesionales de clases media, media-alta y alta que están migrando principalmente para escapar a la violencia creciente, y a las amenazas a la seguridad personal (extorsión, secuestro, asesinato, etcétera) y de sus familias por parte de las guerrillas colombianas, los paramilitares, la delincuencia común y las fuerzas de seguridad gubernamentales. En adición a esos factores expulsivos (push), el espejismo de mejorar las oportunidades económicas en el extranjero opera como un importante atractivo (pull) para la tercera ola de migrantes,

5. THOUMI, Francisco, *The Political Economy and Illegal Drugs in Colombia* (Boulder: Lynne Rienner Press, 1995). Ver también Guy Gugliotta y Jeff Leen, *Kings of Cocaine, Inside the Medellín Cartel-An Astonishing True Story of Murder, Money, and International Corruption* (New York: Simon and Schuster, 1989).

sobre todo luego que la economía colombiana cayó en una profunda recesión a finales de los noventa. La tercera ola ha significado un cambio en la composición de los migrantes, de principalmente jóvenes adultos a una combinación de jóvenes y viejos. En la tercera ola, los migrantes provienen de toda Colombia, con una participación creciente de numerosas ciudades pequeñas, donde predominan las áreas rurales. Un gran porcentaje de los migrantes de la tercera ola se radica en el sur de la Florida. Las condiciones específicas encontradas en esta comunidad son presentadas en las siguientes secciones de este informe.

LA EXPULSIÓN (PUSH) FUERA DE COLOMBIA

En un ordenamiento preliminar de prioridades, la tercera ola de migrantes colombianos reporta los siguientes motivos para dejar Colombia. Las razones abarcan una compleja mezcla de factores políticos y económicos, donde los factores políticos juegan un rol dominante:

- Temor a la violencia general en Colombia.
- Sensación de que ellos pueden vivir con mayor seguridad en los Estados Unidos.
- Percepción de que no existen soluciones a los problemas políticos y económicos de Colombia.
- Descontento con las autoridades elegidas (gobierno) en Colombia.
- Miedo después de haber sido tocado por la violencia de alguna manera (amenazas personales, secuestros o asesinatos de familiares o amigos, etcétera).
- Expectativas de oportunidades económicas (trabajo) en los Estados Unidos.
- Descontento con el sistema político colombiano (instituciones estatales).

La élite política y económica de Colombia ha reconocido que la migración reciente constituye un caso de “fuga de cerebros” que traerá serios problemas para el futuro del país, al punto que los medios colombianos han presentado reportes especiales justificando por qué los colombianos deberían permanecer en el país⁶.

LA ATRACCIÓN (PULL) DEL SUR DE LA FLORIDA

Varios factores están influyendo, en esta tercera ola de migrantes, para incrementar el porcentaje de colombianos de clase media, media alta y alta que deciden permanecer en el sur de la Florida, antes que continuar a otras ciudades de los Estados Unidos con importantes colonias de residentes colombianos (Nueva York, Los Angeles, Houston, Nueva Orleans, Chicago, etcétera). Esos factores de atracción (pull) incluyen (en un ordenamiento preliminar de prioridades):

1. Idioma español. Una persona puede desempeñarse bien en el sur de la Florida hablando solamente español, el principal idioma para los negocios locales y la interacción social en la gran

6. “Éxodo”, *Semana* (Bogotá, Colombia) 28 de junio, 1999; y “¿Por qué quedarse en Colombia?” *El Tiempo* (Bogotá, Colombia), Suplemento Especial, 8 de noviembre, 2000.

comunidad hispana de la región. Este es un aspecto particularmente atractivo; inclusive a unas pocas horas al norte, en la zona central de la Florida, los migrantes encuentran que deben hablar inglés para comunicarse.

2. Existencia de redes sociales. La mayoría de los migrantes colombianos al sur de la Florida de clase media, media alta y alta ya tienen familiares y amigos en la región, mientras que los migrantes colombianos de clases baja y media baja que están llegando al sur de Florida en la tercera ola tienden a moverse a Nueva York o Chicago. En los años ochenta y al inicio de los noventa, un buen número de colombianos estableció contactos sociales en el sur de la Florida y compró condominios de vacaciones o casas en la región. Esas redes sociales existentes en el sur de la Florida trabajan en dos vías: primero, brindan a los recién llegados apoyo clave, tal como vivienda temporal; y segundo, proporcionan los contactos necesarios para encontrar trabajo. Más importante aún, se han establecido instituciones para apoyar a los recién llegados y para movilizar políticamente a la comunidad colombiana tras la causa de obtener estatus de protección temporal ante la deportación. Nuestros entrevistados reportaron que Miami ha llegado a ser el destino favorito precisamente por la presencia de amigos y familiares quienes tienen viviendas en el área y poseen importantes contactos. Sin embargo, no es mucho lo que se puede lograr de esta manera, como lo reportan nuestros entrevistados quienes encuentran poco organizado el apoyo. Ellos también son concientes de que existen ciertas contradicciones: de un lado los migrantes recientes resaltan la importancia de las redes establecidas por los primeros migrantes; de otro lado, igualmente se apresuran a aplicar estereotipos negativos a los migrantes de la segunda ola.
3. Estilo de vida. Los colombianos pueden mudarse al sur de la Florida y sentirse seguros sin notar cambios sustanciales en sus estilos de vida. Los productos colombianos se encuentran disponibles en los supermercados del sur de la Florida y el número de restaurantes colombianos se está incrementando de forma considerable. Las actividades culturales (música, danza, artes, etcétera) son similares a las de Colombia. Las estaciones de radio y televisión en español del sur de la Florida presentan programas realizados en Colombia y los periódicos y revistas de ese país están disponibles en los puestos de ventas o pueden ser leídos fácilmente en Internet. Esos factores, combinados con el predominio del idioma español y la existencia de redes sociales de familiares y amigos, llevan a los colombianos a vivir de manera similar a como ellos viven en sus ciudades de origen, pero sin las amenazas a su seguridad.
4. Proximidad a Colombia. El sur de la Florida está a dos horas por avión desde las ciudades de la costa norte de Colombia y a tres horas desde las grandes ciudades de Bogotá y Cali. Es casi tan fácil para los colombianos viajar al sur de la Florida como viajar entre las principales ciudades de Colombia. Esta consideración es especialmente importante para aquellas personas que han traído a sus familias al sur de la Florida por razones de seguridad pero deben viajar frecuentemente a Colombia donde mantienen sus negocios.
5. Otros factores. Buen clima, disponibilidades de empleo, oportunidades de inversión, y ninguna familiaridad con otros lugares de los Estados Unidos son algunos de los factores citados para explicar por qué un gran porcentaje de los migrantes de la tercera ola prefiere quedarse en el sur de la Florida. Sin embargo, aquellos que vienen al área atraídos por las perspectivas de

empleo a menudo enfrentan la triste realidad y es que ellos deben aceptar trabajos que nunca han realizado en el país de origen. Dadas las pocas posibilidades de empleos para los profesionales en la región, muchos en la reciente diáspora reportan permanecer en el sur de la Florida solamente el tiempo suficiente para encontrar empleo en ciudades como Atlanta y Nueva York.

EL TAMAÑO DE LA DIÁSPORA COLOMBIANA EN EL SUR DE LA FLORIDA

Nadie ha precisado el número de colombianos en el sur de la Florida. El Consulado de Colombia en Miami estima el número de colombianos residiendo permanentemente en toda la Florida en 458.000. De acuerdo con algunas estimaciones, entre el 40% y el 50% del total de colombianos en la Florida podrían ser indocumentados. La Colombian American Service Association (CASA) calcula que 240.000 colombianos viven legalmente en el estado⁷. Otros estiman el número de colombianos en el sur de la Florida en un rango que varía entre 250.000 y 350.000 (también asumen que entre el 40%-50% son indocumentados). Debido al gran número de migrantes indocumentados, el Censo de los Estados Unidos del 2000 no proporciona una cifra válida del número total de colombianos en la región. Para este estudio no se encontraron disponibles cálculos provenientes del Servicio de Inmigración y Naturalización de los EE.UU. (INS), y funcionarios de esa oficina entrevistados para este proyecto sostuvieron que es difícil determinar con exactitud cuántos colombianos entran y salen legalmente del sur de la Florida. Sin embargo, el INS reportó que las solicitudes de asilo hechas por nacionales colombianos se ha multiplicado por seis solamente en los últimos dos años (de 427 en 1999 a 2.747 en el 2000)⁸.

Los registros del Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia (DAS) revelan que entre 1996 y el 2000, 1.015.205 colombianos dejaron el país y permanecieron en el extranjero (en todos los destinos) sin retornar a Colombia⁹. Dado que el 25% de todos los viajeros colombianos al exterior se dirigen a los Estados Unidos, se puede asumir que por lo menos el 25% de aquellos que no retornaron a Colombia (aproximadamente 250.000) permanecieron en este país, y que una gran proporción de ellos escogió radicarse en el sur de la Florida. De acuerdo con CASA, 75% de todos los colombianos que viajan a los Estados Unidos entran al país por Miami.

¿DÓNDE VIVEN LOS COLOMBIANOS EN EL SUR DE LA FLORIDA?

A diferencia de otros grupos de emigrantes al sur de la Florida, los colombianos no viven en grandes concentraciones o enclaves étnicos¹⁰. Varios factores ayudan a explicar la dispersión de los migrantes colombianos entre las comunidades del sur de la Florida. Primero, los colombianos viven y establecen

7. Agradecemos a Juan Carlos Zapata, presidente de la Colombian American Service Association (CASA), por sus comentarios a los borradores iniciales de este escrito.

8. CHARDY Alfonso, "Colombian Travelers Asking to Stay in U.S.," *The Miami Herald*, March 30, 2001, pp. 1a, 2a.

9. RUEDA PLATA José Olinto, "La demografía nacional en el contexto de la crisis," ponencia presentada en el Seminario Internacional Sobre Políticas Migratorias, Bogotá, Colombia, 7 de noviembre, 2000.

10. Portes y Stepick.

redes sociales basados en lealtades regionales y de clase, justo como lo hacían en Colombia. Segundo, el estereotipo negativo de ver a todos los colombianos en los años ochenta y a principios de los noventa como traficantes de drogas, hizo que los que llegaron con posterioridad desconfiaran de los colombianos que no conocían, conduciendo a una fragmentación de la comunidad. En consecuencia, la comunidad colombiana se ha dispersado por todo el sur de la Florida, aunque los diferentes grupos socioeconómicos tienden a preferir ciertas áreas.

Las clases baja y media baja: estas clases viven principalmente en el centro-occidente del Condado de Miami-Dade, en las comunidades de Hialeah y Fontainebleau, y en el sur del Condado de Miami-Dade en la ciudad de Homestead. Esas áreas proveen las viviendas menos costosas de la región y las mayores oportunidades de trabajo en las industrias manufactureras, de servicios o agrícola.

Clase media y algunos de clase media alta: esas clases viven en varias comunidades en el sur de la Florida. En los ochenta y al principio de los noventa, se concentraron en Kendall, al sur occidente de Miami-Dade. Aunque muchos colombianos aún viven en esta área y muchos de los migrantes de la tercera ola llegaron con sus familiares o amigos a Kendall, la reputación, no comprobada, del área como centro de traficantes de drogas colombianos, ha reducido el número de migrantes de la tercera ola que se mudaban hacia ese vecindario¹¹. Hoy, los migrantes de clase media y media alta buscan complejos habitacionales extensos tipo viviendas planificadas como es el caso de Doral en el centro-occidente de Miami-Dade; Miramar, Plantation, Pembroke Pines y Sunrise al occidente del Condado de Broward; y Boca Raton y West Palm Beach en el sureste del Condado de Palm Beach.

Clase media alta y alta: esas clases viven en Key Biscayne, Miami Beach, Brickell y Bayshore (Ciudad de Miami), y Coral Gables en el este de Miami-Dade, así como en Broward, al centro-occidente del área de Weston (donde algunos colombianos están reportando la compra de dos o tres casas para sus familias). Los judíos colombianos también se están concentrando en el área de Aventura al noroccidente del Miami-Dade, donde reside una amplia comunidad judía.

PATRONES DE EMPLEO DE LA DIÁSPORA COLOMBIANA

Las maneras como los colombianos hacen su vida en el sur de la Florida son tan variadas como las áreas donde ellos viven. Las siguientes son algunas de las características generales de sus actividades económicas.

Clases baja y media baja (de las tres olas de migrantes): esas personas trabajan en una variedad de industrias de manufacturas, servicios y agricultura. Muchos de los trabajadores de esas industrias son indocumentados y eso los hace vulnerables a la explotación por parte de jefes inescrupulosos. Cuando los colombianos trabajan en una de esas industrias se reporta que ellos quieren trabajar solamente con otros colombianos. Muchos también han empezado sus propias empresas, incluyendo restaurantes y otros negocios relacionados con servicios. No se detecta la emergencia de patrones por industria; en su lugar los trabajadores están distribuidos a lo largo de toda la economía regional.

11. Ningún vecindario en Miami posee la distinción de ser de dominio exclusivo de narcotraficantes de alguna nacionalidad específica. La historia de la ciudad revela que los traficantes han sido arrestados en cualquier parte de la misma, incluyendo Coral Gables, Key Biscayne y Weston.

Clases media, media alta y alta (primera y segunda olas): esas personas trabajan en una variedad de profesiones, negocios e instituciones educativas, como muchos otros residentes al sur de la Florida.

Clase media, media alta y alta (tercer ola): los patrones de empleo de los migrantes de la tercera ola de clases media, media alta y alta difieren de las primeras dos olas en muchos aspectos. Los migrantes de la tercera ola de esas clases tienden a sentir que han descendido una o más clases sociales desde su llegada a los Estados Unidos.

Inversionistas: muchos colombianos de la tercera ola, miembros de las clases media y media alta en Colombia, vendieron sus negocios y propiedades y se mudaron con sus familias al sur de la Florida. Ellos están buscando oportunidades de inversión mientras mantienen el nivel de vida al que están acostumbrados. Muchos de ellos perdieron grandes cantidades de sus patrimonios en la venta de sus activos, dada la depresión económica de Colombia desde finales de los años noventa, y no tienen el sumo de US\$250.000 que les permite calificar para una visa de inversionista. Muchos de los colombianos en esta categoría tienen recursos suficientes para continuar su estilo de vida de clase media y media alta por dos o tres años en el sur de la Florida. Si no son capaces de establecer nuevas fuentes de ingresos en el sur de la Florida, esas personas tendrán que migrar a otros lugares o buscar trabajos, posiblemente en industrias manufactureras, de servicios o agricultura.

Profesionales: la mayoría de profesionales colombianos de la tercera ola están sorprendidos de las dificultades que enfrentan para obtener licencias y permisos de trabajo para continuar con su vida profesional en el sur de la Florida. Muchos de ellos no hablan inglés, lo cual complica su habilidad para encontrar empleo profesional. En particular, la región no tiene suficientes trabajos en institutos o universidades para absorber los académicos colombianos que están llegando al sur de la Florida. Sin licencias apropiadas, visas de trabajo, ni oportunidades de empleo, muchos migrantes profesionales han aceptado trabajos que pagan menos (similar a los de las clases baja y media baja). Algunos profesionales reportan trabajar en dos o tres ocupaciones de menor pago a la vez, para mantener a sus familias—situación experimentada por muchos grupos de migrantes al llegar a los Estados Unidos.

Empresarios transnacionales: una opción importante para los migrantes que no están dispuestos a perder gran cantidad de sus patrimonios, al vender sus negocios intensivos en capital (haciendas, fábricas, etcétera) en Colombia, es manejar sus negocios de forma transnacional. Esos individuos normalmente trasladan sus familias al sur de la Florida por razones de seguridad personal mientras continúan dirigiendo sus negocios en Colombia mediante una combinación de intermediarios, viajes frecuentes, y/o telecomunicación a través de Internet. Se desconoce exactamente cuántos colombianos están involucrados en negocios transnacionales en el sur de la Florida.

Clases Altas: los migrantes colombianos de las clases altas en el sur de la Florida generalmente no enfrentan los mismos problemas que las otras clases sociales, gracias a sus cuantiosos recursos. Ellos usualmente tienen los US\$250.000 requeridos para las visas de inversionistas, o cuentan con los medios financieros para obtener otro estatus migratorio legal a través de costosos abogados de inmigración. Algunos experimentan problemas similares a los profesionales de clases media y media alta y a los empresarios transnacionales de la tercera ola, pero como no necesariamente dependen de sus profesiones o sus negocios para obtener los ingresos que les permita mantener su estilo de vida, las clases altas no enfrentan dificultades tan serias.

Una queja general de los colombianos migrantes de la tercera ola es que ellos no están familiarizados con el sistema de empleo de los Estados Unidos. La mayoría tienen poca o ninguna experiencia en hacer sus hojas de vida y en presentar entrevistas de trabajo. Muchos no están acostumbrados a competir por trabajos basados en sus propias calificaciones y habilidades; en su lugar, ellos suelen conseguir empleos a través de las redes cercanas de familiares y amigos. En la tercera ola, los migrantes colombianos se sienten frustrados por las normas de empleo en los Estados Unidos, las cuales requieren que los documentos estén en orden, incluyendo las visas de trabajos y el número del seguro social.

OBTENCIÓN DEL ESTATUS LEGAL PARA LOS MIGRANTES COLOMBIANOS

El asunto más importante para resolver por parte de la tercera ola de migrantes colombianos es la obtención del estatus legal en los Estados Unidos. Muchos reportan haber obtenido información insuficiente acerca del proceso de inmigración antes de salir de Colombia. A través de una combinación de diferentes fuentes de información, incluyendo películas de moda e informes de familiares y amigos que previamente migraron a los Estados Unidos, la mayoría de los migrantes colombianos de la tercera ola dejaron su país con la impresión de que podría ser fácil obtener el estatus legal de inmigración y continuar ejerciendo sus carreras profesiones en los Estados Unidos. En la práctica esta no ha sido su experiencia.

Los migrantes colombianos están experimentado una profunda frustración con el gobierno de los EE.UU. por la obtención de su estatus legal y muchos creen que, en buena medida, la difícil situación por la que atraviesan es producto del fracaso de la política de los Estados Unidos en la lucha contra las drogas. Desde su punto de vista, las políticas de EE.UU. han causado la violencia y los problemas económicos que afectan su país. Ellos resienten no haber podido legalizar su situación y continuar sus carreras profesionales en los Estados Unidos, y están especialmente molestos porque los colombianos no son elegibles para participar en programas de inmigración de profesionales en condiciones críticas, los cuales sí aplican para ciudadanos de muchos otros países.

La tercera ola de migrantes colombianos tiende a creer que ellos son más educados, talentosos y creativos que los migrantes colombianos de olas anteriores, sin mencionar otros grupos de migrantes latinoamericanos y caribeños, y por tanto no entienden las dificultades que enfrentan para cambiar sus visas de turistas por estatus de inmigrante legal permanente.

Muchos creen que la violencia interna y la situación de seguridad en Colombia son similares, si no peores, que las de Cuba bajo Fidel Castro, o que la desastrosa guerra de los años ochenta en Centroamérica, y en consecuencia sienten que ameritan un trato similar: el estatus legal inmediato otorgado a los cubanos o, por lo menos, el Estatus de Protección Temporal (TPS) garantizado a hondureños, guatemaltecos y salvadoreños durante los ochenta y principio de los noventa¹². El resultado es que muchos de los colombianos migrantes de la tercera ola entran a los Estados Unidos legalmente, pero permanecen aquí con estatus de indocumentados después que sus visas expiran.

12. US Committee for Refugees, "World Refugee Information, Country Report: Colombia" (January 2001), http://www.refugees.org.world.countryrpt/amer_carib/colombia.htm.

El TPS no ha sido garantizado a los colombianos por dos razones principales: primera, el ex presidente de Colombia, Andrés Pastrana, inicialmente declaró que la nueva migración colombiana se debía a razones económicas y no políticas. Aunque él posteriormente reversó su posición, sus palabras debilitaron el caso de TPS para colombianos. Segundo, a pesar de algunos esfuerzos en el Congreso de los EE.UU. y por parte de varias organizaciones no gubernamentales, el lobby ante el gobierno de los EE.UU. para aprobar el TPS colombiano ha sido débil. Con excepción de unos pocos legisladores cubano-americanos, la petición en torno del TPS colombiano ha sido incapaz de reunir apoyo político significativo en Washington o aún en la Florida. A menos que una amplia coalición política pueda abrirse paso para apoyar la demanda colombiana, este esfuerzo es improbable que suceda en el futuro cercano. La administración Bush no ha hecho propuesta formal para indicar cuál será el futuro próximo del TPS.

Sin TPS y como otros grandes grupos migrantes antes de ellos, los migrantes colombianos intentan todas las medidas posibles para establecer estatus legal y obtener permisos de trabajo. Las visas de estudiantes, de inversionistas y de trabajo, las medidas de reunificación familiar y los matrimonios con ciudadanos de EE.UU. son todas opciones a que los colombianos acuden para obtener y mantener el estatus legal. Por algún tiempo, una táctica común fue desembarcar de los vuelos internacionales con conexión en el Aeropuerto Internacional de Miami y solicitar asilo político. Como resultado, los colombianos que hacen conexión a través de los Estados Unidos a otros destinos internacionales deben ahora tener visas válidas para los Estados Unidos¹³. Como otros grupos de migrantes, los colombianos han sido víctimas de abogados inescrupulosos que les cobran altos precios para tramitar sus casos ante el sistema de inmigración. Esos abogados prometen ayudar a los migrantes para obtener rápidamente el estatus legal, cuando en efecto lo que hacen es presentar diligenciados los documentos de inmigración. Los abogados de inmigración inescrupulosos tienen algo de culpa por crear falsas expectativas entre los migrantes colombianos que tienen poco, si no ningún, chance de convencer al INS para obtener protección temporal.

A falta de TPS y otras opciones, una de las rutas tomadas por muchos de los colombianos que recién migraron es la de entrar a los Estados Unidos legalmente con visa de turismo y después aplicar para asilo, argumentando alguna clase de persecución en su país. De acuerdo con las fuentes consultadas del INS, éstas demandas fueron inicialmente negadas porque los aplicantes fracasaron en demostrar que eran víctimas de persecución política de origen gubernamental; en su lugar, la mayoría de los solicitantes de asilo reportaron persecución por parte de traficantes de drogas, grupos paramilitares, y/o guerrillas. Dado que el conflicto interno colombiano recibió gran atención internacional y el INS fue inundado con requerimientos, se incrementó el número de solicitudes de asilo que recibieron respuesta favorable. Se estima ahora que el INS aprueba aproximadamente el 65% de todas las solicitudes de asilo de los colombianos.

EL IMPACTO DE LA MIGRACIÓN COLOMBIANA EN EL SUR DE LA FLORIDA

Es demasiado pronto para evaluar el impacto general de la tercera ola de migrantes colombianos en el sur de la Florida. La evidencia inicial sugiere un fuerte impacto potencial en el ámbito económico. El

13. Chardy.

impacto político es probablemente débil, dado que los colombianos en los Estados Unidos no son particularmente activos en lo político. El impacto social de la migración es también débil, dado que los colombianos en el sur de la Florida rápidamente se asimilan dentro de una población caracterizada por divisiones sociales y étnicas, y carente de confianza social—condiciones similares a aquellas que los colombianos dejaron atrás al salir de su país.

El impacto económico: esta es el área en la cual los colombianos podrían tener el mayor impacto en el sur de la Florida. De un lado, ciertas condiciones económicas asociadas con la inestabilidad en Colombia podrían fortalecer la economía del sur de la Florida¹⁴. De otra parte, ciertos aspectos de esta situación podrían debilitar los lazos económicos entre la Florida y Colombia. Para entender esas condiciones se requiere revisar la situación económica actual de Colombia.

Entre 1999 y principios del 2000 la economía colombiana sufrió la peor recesión de los últimos setenta años. El PIB cayó 4.5% en 1999, el desempleo alcanzó el 19.5% a principios del 2000, y el déficit fiscal creció a cerca del 5.5% del PIB. La población en condiciones de extrema pobreza pasó de casi el 18% al 20%, con mayor predominio aun en las áreas rurales. Las causas de la recesión fueron muchas: la confrontación interna, la violencia y el desorden rampante, y choques de origen externo por los bajos precios del petróleo y el café. La cotización de la deuda de Colombia fue bajada de grado para la inversión y la tasa de interés subió a 20%. Finalmente, la inversión extranjera directa en el año 2000 alcanzó solamente US\$700 millones, el más bajo nivel de la década reciente.

Irónicamente, la caída en la economía colombiana tuvo un impacto positivo en la Florida. Los colombianos retiraron cientos de millones de dólares, un importante potencial de inversión de capital, y los depositaron en bancos de la Florida. En adición, los migrantes colombianos han abierto numerosos nuevos negocios en el sur de la Florida, muchos de los cuales están vinculados al comercio internacional—un área en la cual los colombianos tradicionalmente han sido prósperos. Esos nuevos negocios internacionales significan un potencial incremento en el nivel total de comercio exterior de la Florida. En la actualidad, aproximadamente el 5% del total de comercio exterior de la Florida se realiza con Colombia y la mayor parte pasa a través del sur de la Florida. Muchos de los negocios internacionales que los migrantes colombianos abren en el sur de la Florida se enfocan en el comercio con su propio país, creando condiciones de crecimiento potencial para el comercio internacional entre Colombia y el sur de la Florida.

No obstante, a pesar de los beneficios potenciales para la economía del sur de la Florida por el incremento de los recursos para inversión y los negocios internacionales de los migrantes colombianos, las cifras económicas recientes revelan la presencia de otras fuerzas que pueden estar afectando los vínculos económicos entre Colombia y el sur de la Florida.

Usando como indicador los datos del comercio realizado entre 1999-2000, la tendencia revela que las exportaciones de la Florida a Colombia están declinando mientras las exportaciones colombianas a la Florida están incrementándose¹⁵.

14. DE CÓRDOBA José, "Latin American Refugees Create New Economic Center in Miami," *The Wall Street Journal*, August 30, 2000, p. 1.

15. La Florida exportó US\$1.870 millones a Colombia en 1999. Las 20 principales exportaciones representaron solamente 46% del total de exportaciones de la Florida, una baja proporción en comparación con otros países, lo que sugiere gran diversidad en el comercio exterior de la Florida hacia Colombia. En el primer semestre del año 2000, la Florida exportó solamente US\$823,7 millones

Otros factores económicos, resultantes de la migración colombiana, pueden también afectar de forma negativa al sur de la Florida. Primero, la “fuga de cerebros” de profesionales colombianos en la tercera ola migratoria puede afectar adversamente la economía global colombiana y reducir el nivel de comercio con el sur de la Florida. Segundo, la población migrante colombiana puede llegar a ser una carga adicional en los presupuestos de los colegios públicos en el sur de la Florida¹⁶. Cientos de estudiantes colombianos están entrando al sistema de colegios públicos mientras sus padres y acudientes, a menudo con visas de turismo o indocumentados, pagan pocos impuestos por estos servicios. La situación ha llegado a ser tan seria que el gobierno de la Florida ha diseñado un plan inmediato de requerimientos a los migrantes con medios financieros para pagar una aporte por la educación de sus hijos en las escuelas públicas de la Florida. Una situación similar está siendo percibida en el ámbito universitario¹⁷. Tercero, el mismo temor que soporta el sistema de las escuelas públicas por la presión sobre sus presupuestos, dado el monto alcanzado de migrantes colombianos, podría también presionar programas como el de salud pública y otros servicios sociales en el sur de la Florida.

Otra área de impacto económico que no puede dejar de observarse son las remesas que los colombianos en el sur de la Florida envían a sus familias en Colombia. El valor total de tales giros es desconocido pero probablemente excede los 400 millones de dólares anuales. Este vínculo económico es casi tan significativo como el comercio internacional entre Colombia y la Florida. El envío de giros a miembros de la familia es característico de todas las clases sociales de colombianos en el sur de la Florida.

El impacto político: el creciente número de colombianos en el sur de la Florida podría eventualmente asumir un mayor impacto político pero hasta la fecha este no ha sido el caso. Los colombianos no son particularmente activos en el ámbito político, ni en Colombia o después, al llegar a los Estados Unidos. Los colombianos con residencia permanente en los Estados Unidos no han buscado el estatus de ciudadanía para ejercer sus derechos políticos. Sólo 70.000 colombianos en la Florida, de una población estimada de 458.000, se han hecho ciudadanos de los Estados Unidos, y sólo 23.000 están registrados para votar en ese país. Con anterioridad a 1991 la mayoría de los colombianos no quiso abandonar su ciudadanía colombiana e hizo solamente limitados esfuerzos para asimilarse dentro de la cultura de esta nación. Aun después que la constitución colombiana de 1991 legalizó la doble nacionalidad (la cual no es reconocida por los Estados Unidos), pocos colombianos se apresuraron a alcanzar la naturalización como ciudadanos de Estados Unidos, y sus esfuerzos para asimilarse a dicha sociedad siguen

a Colombia, indicando una leve caída en el total anual. En 1999 la Florida importó US\$1.490 millones de Colombia. Las 20 principales importaciones alcanzaron US\$1.210 millones del total, esto es, 81.1%. Comparado con las exportaciones, las importaciones de la Florida desde Colombia son mucho menos diversificadas, reflejando una relación comercial típica entre este estado y sus socios latinoamericanos. En el primer semestre del 2000, la Florida importó US \$774,7 millones de Colombia, indicando un potencial incremento en el comercio en el 2000 con respecto a 1999. Florida International University, Summit of the Americas Center, 2001, “Florida-Colombia Trade Shows Signs of Recovery” (March 16, 2001), http://www.americasnet.net/Commentators/John_Curry/curryreport_05.html.

16. Según funcionarios de las escuelas públicas del Condado de Miami-Dade, 8.120 estudiantes nacidos en Colombia fueron matriculados para el período 2000-2001. Esta cifra representa un incremento de más de 2.000 estudiantes con relación al año anterior. Los oficiales estiman que para el año escolar 2001-2002 el número de estudiantes colombianos en las escuelas públicas del condado de Miami-Dade superará los 10.000.

17. Según la Oficina de Servicios a los Estudiantes Internacionales de la Universidad Internacional de la Florida, 321 estudiantes de Colombia se matricularon durante el período académico 2000-2001, 194 durante 1999-2000 y 94 en el lapso 1996-1997.

siendo débiles. La mayoría de colombianos que se hicieron ciudadanos de los Estados Unidos afirma que llegaron a hacerlo solamente a causa del estereotipo negativo que los estigmatiza a todos como traficantes de drogas. Estas personas estaban cansadas del constante hostigamiento y las demoras que experimentaban en los aeropuertos internacionales al portar el pasaporte colombiano.

A pesar de su presencia creciente en el sur de la Florida, sólo tres colombianos han competido como candidatos para ocupar cargos públicos. Todos lo hicieron durante las campañas electorales del 2000, uno por el puesto de alcalde del Condado de Miami-Dade y dos por un escaño para comisionado del Condado de Miami-Dade. En este último caso, los dos dividieron la votación colombiana en el área de Kendall y perdieron con un candidato cubano-americano. Líderes de la comunidad colombo-americana hicieron un pequeño esfuerzo para buscar que los dos candidatos colombianos cooperaran, pero de todas formas, el voto colombiano en el distrito electoral de Kendall, el cual tiene una de las más grandes concentraciones de colombianos en el sur de la Florida, fue insignificante en el océano de cubano-americanos y otros votantes. De los 23.000 votos depositados para el escaño en cuestión, en la Comisión del Condado de Miami-Dade, sólo 1.500 fueron de colombianos.

Aun cuando la Constitución Colombiana de 1991 legitimó la doble nacionalidad y el gobierno colombiano alentó la participación política de sus ciudadanos en el extranjero, la gran mayoría de colombianos residentes en el sur de la Florida no aprovechan sus derechos como ciudadanos colombianos. Únicamente 10.000 colombianos en el sur de la Florida están registrados para votar en elecciones colombianas (de un estimado total de 250.000-350.000 colombianos en la región), y sólo 7.000 participaron en las elecciones de 1998 ganadas por el Presidente Pastrana. La falta de participación política de estos colombianos, ejerciendo sus derechos políticos tanto en EE.UU. como en Colombia, puede ser explicada en parte por la falta de confianza de los colombianos en sus gobiernos, y por los bajos niveles de participación que tradicionalmente son seguidos en los procesos políticos colombianos.

El impacto social: el capital social en Colombia es en general débil. En este sentido, los colombianos en el sur de la Florida encuentran similares condiciones a su país de origen, dadas unas comunidades étnicamente segregadas y bajos niveles de confianza social¹⁸. El capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales en una sociedad dada. Por fuera de sus estrechas redes familiares y de amigos, los lazos sociales entre los mismos colombianos y con los no-colombianos son extremadamente débiles. Las normas de cooperación y compromiso (entre colombianos, y con otros grupos étnicos) son débiles. Esta carencia de capital social limita a los colombianos para involucrarse plenamente en la vida social y política con la comunidad del sur de la Florida.

Sobre las cifras solamente, la comunidad colombiana del sur de la Florida puede llegar a competir, en lo económico y político, con la poderosa comunidad cubano-americana. La actitud de los colombianos frente a la extensa comunidad cubano-americana del sur de la Florida (650.000) puede ser mejor caracterizada como cautelosa. La mayoría de los migrantes colombianos de la tercera ola reconoce los logros de los cubanos en el sur de la Florida, en términos del poder político y económico alcan-

18. MAURICO Rubio, "Perverse Social Capital: Some Evidence from Colombia," *Journal of Economic Issues*, Vol. 31, No. 3, (September, 1997) pp. 805-816; y John Sudarsky, "Colombia's Social Capital, the National Measurement with the BARCAS," *World Bank* (March 2001), at www.worldbank.org/poverty/scapital.

zado. La mayoría también siente que la situación política colombiana es similar, sino peor, que la de los cubanos (su principal argumento para el TPS). Algunos migrantes colombianos de la tercera ola ven despectivamente a los cubanos, similar a la manera como muchos colombianos del interior ven despectivamente a sus coterráneos de la costa (a quienes acusan de hablar mal el español y tener modales poco refinados y apropiados). Al contrario, la mayoría de los colombo-americanos de la primera y segunda olas demuestran gran respeto y admiración por la comunidad cubano-americana. Tal vez puede argumentarse que la frustración y los celos explican las actitudes negativas desplegadas hacia los cubano-americanos por los colombianos que llegaron más recientemente.

Para entender la debilidad del capital social entre los colombianos, es útil conocer las fuentes de la identidad colombiana. Mientras que los colombianos individualmente profesan un fuerte sentimiento de identidad nacional, este concepto no se extiende más allá de consideraciones culturales y sociales. Los colombianos no poseen una conciencia nacional común, un fuerte sentido de comunidad, o una voluntad para poner los intereses nacionales por sobre sus propios intereses individuales—factores requeridos para consolidar un nacionalismo verdadero¹⁹. Los colombianos se identifican fuertemente con los símbolos y la cultura de su nación, tales como la bandera, los equipos deportivos, los concursos nacionales de belleza, comidas, bebidas, música, bailes, arte, literatura, etcétera. Sin embargo, ellos no se identifican —tienen poca o ninguna confianza— con las instituciones políticas o económicas de su país. Es interesante notar que cuando a los migrantes de la tercera ola se les pregunta sobre qué aspectos de Colombia los hace sentir más orgullosos, ellos de manera consistente responden “la gente” y el “territorio”. Esas mismas personas no tienen nada positivo que decir acerca de las instituciones políticas o sobre el Estado colombiano —aspectos claves para la conceptualización de un estado fuerte²⁰. En consecuencia, la mayoría de los colombianos de clases media, media alta y alta no están dispuestos a sacrificar su propio bienestar por el bien del Estado colombiano, como queda evidenciado por la masiva migración de esas clases sociales a Costa Rica, España y los Estados Unidos. La identidad colombiana, en lugar de ser nacional, está asociada a las siguientes instituciones sociales (en orden de prioridad):

Factores de identidad más fuertes:

1. Familia extendida.
2. Amigos cercanos y socios.
3. Clase socioeconómica.
4. Región de Colombia (paisas, costeños, caleños, etcétera).

Factores de identidad más débiles:

1. Afiliación política partidista (conservador o liberal).
2. La gran nación colombiana.

19. ANDERSON Benedict, *Imagined Communities* (London: Verso, 1983).

20. BUZON Barry, *People, State and Fear* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1991), p. 65.

La debilidad del capital social colombiano no significa que los colombianos sean completamente a-sociales. Ellos asisten juntos a los eventos en que participan equipos deportivos colombianos en el sur de la Florida (fútbol, etcétera), igual responden solidarios ante los desastres naturales (ayuda en caso de terremotos, etcétera) y se juntan para la celebración anual del 20 de julio, día de la Independencia Nacional. También se asocian en congregaciones religiosas y grupos de negocios (principalmente con otros colombianos). Desgraciadamente, se reporta que los colombianos involucrados en el comercio internacional de narcóticos cuentan con niveles extremadamente altos de confianza social y cooperación al interior de sus organizaciones criminales.

Un aspecto de la dificultad para construir un fuerte capital social colombiano está relacionado con las diferentes organizaciones de servicios colombo-americanas que se han establecido en el sur de la Florida. Aunque estas organizaciones tienen un alto sentido altruista y de ayuda a los migrantes colombianos recién llegados, los mismos migrantes perciben que afrontan graves problemas. Primero, cuentan con escasos recursos. Segundo, los miembros de esas organizaciones provienen de las clases alta y media alta, y restringen su membresía a personas de ciertas clases socioeconómicas o redes sociales²¹. Tercero, los activistas tienden a pertenecer simultáneamente a varias organizaciones de servicios colombo-americanas, por lo que el saldo neto de colombianos con sentimiento altruista es en realidad pequeño. Cuarto, los grupos referidos no presentan una cooperación mutua particularmente buena. Por ejemplo, en cuestiones de coordinación de esfuerzos en el sur de la Florida, se menciona con frecuencia la existencia de planes de la Coalición Colombiana, una organización que intenta coordinar los programas de las otras organizaciones de servicios. En efecto, la Coalición es un tigre de papel que no ha logrado quebrar las barreras del parroquianismo entre las organizaciones de servicios y congregarlas a todas en alguna suerte de esfuerzo coordinado. Algunos acusan a la Coalición de mantener lazos estrechos con el gobierno colombiano y por tanto no consideran apropiado apoyarla. Así, mientras el intento de las organizaciones de servicios por ayudar a otros colombianos es laudable, los resultados globales de estos programas son limitados.

Finalmente, a lo largo de este documento se hace referencia al estereotipo negativo de los colombianos como traficantes internacionales de drogas. Dicho estereotipo fue el principal factor de identidad que afectó a la segunda ola de migrantes, desde el final de los años setenta hasta mediados de los noventa. Hoy en día ese estereotipo negativo, aunque no se ha eliminado completamente, parece ser una carga menor para los colombianos de todas las olas migratorias al sur de la Florida.

EVALUACIÓN DEL TIPO DE MIGRACIÓN DE LA DIÁSPORA COLOMBIANA

Un propósito de este escrito es determinar la naturaleza de la actual tercera ola migratoria de colombianos al sur de la Florida. ¿Es este un caso de migración expulsión-atracción (push-pull), en el cual los migrantes rompen todos los contactos con sus países de origen, o es más un caso de migración trans-

21. De acuerdo con CASA, esta organización está compuesta por 13 colombo-americanos que son ciudadanos de los Estados Unidos. Todos han sido educados en los Estados Unidos y provienen de clase media. Ninguno pertenece a otra organización de servicios colombiana pero están involucrados en las actividades de otros grupos. CASA también se propone colaborar ampliamente con grupos que representan otras nacionalidades.

nacional, en el cual los migrantes mantienen fuertes nexos económicos, políticos y sociales tanto con su antigua patria como con su nuevo país anfitrión?²²

La evidencia parece apoyar el modelo push-pull. La literatura académica sobre inmigración mantiene la proposición según la cual el nivel de las actividades de los migrantes transnacionales está asociado con el capital social que experimentan estos, tanto en los países expulsores como en los receptores. A mayor capital social, es más probable que se presenten condiciones favorables a la migración transnacional. Los datos encontrados en este estudio indican una carencia de vínculos económicos, políticos y sociales de naturaleza transnacional entre Colombia y el sur de la Florida, debido justamente a la debilidad del capital social en ambas regiones.

Varios estudios académicos y del Banco Mundial han documentado los bajos niveles de capital social en Colombia. La evidencia revela que los colombianos traen consigo bajos niveles de capital social al sur de la Florida, una región que ya está fraccionada entre líneas étnicas y presenta sus propios bajos niveles de capital social. Con precarios niveles de capital social en ambos extremos de la corriente migratoria colombiana, no es de esperar que ocurran fuertes relacionamientos transnacionales. En el nivel político, los lazos entre los migrantes colombianos en el sur de la Florida y su país de origen son casi inexistentes, a pesar de las acciones del gobierno colombiano para estimular la participación política por parte de la comunidad en diáspora. El eslabonamiento social es también débil. Con excepción de los contactos con las familias y amigos cercanos, tanto en Colombia como en el sur de la Florida, los colombianos han establecido pocas relaciones permanentes con otros grupos. En el ámbito económico existe algún vínculo transnacional, pero no más allá de lo estrictamente necesario (por ejemplo, empresarios que no quieren tomar grandes riesgos de perder su patrimonio por vender sus bienes capitalizados en Colombia). Las remesas enviadas a las familias y amigos en Colombia son probablemente la más significativa conexión económica y social transnacional de la diáspora.

Las organizaciones de servicios colombo-americanas tratan de ayudar a los colombianos en la diáspora con atención en salud, asesoría jurídica, información sobre inmigración, programas educativos, consejos en inversiones y negocios, y otros problemas de la transición. Tales esfuerzos tienden a construir capital social en la comunidad local, pero las organizaciones poseen pocos recursos y pueden ayudar solamente a un pequeño porcentaje de aquellos que necesitan asistencia.

CONCLUSIONES

Las observaciones en este estudio son preliminares y requieren investigación y análisis adicional. No obstante, es claro que la diáspora colombiana ya ha tenido un impacto sobre el sur de la Florida, y todos los indicios sugieren que tanto su tamaño como su impacto se incrementarán en el futuro. Varias razones conducen a esta conclusión. Primero, la situación de inestabilidad política y económica en Colombia es probable que no mejore en el futuro inmediato. Aun en el escenario más optimista, es

22. GUARNIZO, Luis Eduardo; SÁNCHEZ, Arturo Ignacio y ROACH, Elizabeth M., "Mistrust, Fragmented Solidarity, and Transnational Migration: Colombians in New York City and Los Angeles," *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22, No. 2 (March 1999), pp. 367-396; y GUARNIZO, Luis Eduardo y DÍAZ, Luz Marina, "Transnational Migration: A View from Colombia," *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22, No. 2 (March 1999), pp. 397-421.

muy probable que las condiciones en Colombia empeoren primero, antes de que puedan mejorar. Segundo, el sur de la Florida continuará ejerciendo su magnetismo sobre los colombianos que buscan un escampadero temporal, pues posee muchas de las características deseables que los hacen sentir como en casa.

El sur de la Florida debe prepararse para el arribo de estos migrantes quienes, en su gran mayoría, harán una contribución importante a la economía regional. Sin embargo, la presencia creciente de colombianos puede traer algunas consecuencias negativas para el sur de la Florida, incluyendo presión sobre las escuelas y universidades locales y sobre otros servicios públicos. A efectos de prepararse para esa eventualidad, las autoridades del sur de la Florida deben disponer de información precisa acerca del tamaño de la comunidad en diáspora.

Como conclusión es importante resaltar la respuesta de nuestros entrevistados y de los grupos de enfoque a una cuestión en particular. Cuando se les preguntó si ellos retornarían a Colombia en el futuro, la respuesta más común fue: “Sí, siempre que en Colombia mejoren drásticamente las condiciones económicas y sobre todo de seguridad”. Sin embargo, muchos también reiteraron que la decisión dependerá de qué tan bien establecidos se encuentren en los Estados Unidos. Esas respuestas sugieren que, como otros migrantes a los EE.UU., los colombianos probablemente van a permanecer en el sur de la Florida y contribuirán en el largo plazo a los cambios que caracterizan a la región.

POLÍTICAS PARA PROMOVER UN MAYOR ACERCAMIENTO CON LA DIÁSPORA:

LAS VOCES DE LOS COLOMBIANOS EN NUEVA YORK

Milena Gómez Kopp

Profesora e investigadora de Columbia University en Nueva York y de la Universidad Externado de Colombia

Las siguientes páginas presentan un breve resumen de dos temas generales expuestos en el Seminario “Migración Internacional Colombiana y la Conformación de las Comunidades Transnacionales”, evento organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en junio de 2003 y en el documento presentado por el Applied Workshop Project, programa del Master of Public Administration (MPA) en la Escuela Internacional y Asuntos Públicos (SIPA) de la Universidad de Columbia al Ministerio. Para mayor información ver el documento completo titulado “*Policy Recommendations for the Colombian Diaspora*”.

Los siguientes dos apartes se incluyen a continuación:

BREVE DESCRIPCIÓN DEMOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA EN ESTADOS UNIDOS

Antes de establecer políticas encaminadas a iniciar nuestro acercamiento con nuestra diáspora en Estados Unidos es indispensable tener un pleno conocimiento de su presencia demográfica. Por ello, el taller de SIPA trabajó junto con CMAP¹ en la elaboración y estudio de cuatro mapas, los cuales ilustran la presencia colombiana en Estados Unidos.

La comunidad colombiana, tanto en la zona tri-estatal de Nueva York, como en todo Estados Unidos, ha crecido significativamente en los últimos años. El Censo del 2000 registró que 470,682

1. CMAP, Community Mapping Assistance Project, es una unidad de NYPIRG, una ONG basada en Nueva York. Para información adicional ver www.cmap.nypirg.org

2. (www.census.gov.) Algunos analistas argumentan que con relación a este dato hubo un sub-conteo significativo por parte del Oficina del Censo en Estados Unidos. Por ejemplo, el Centro Lewis Mumford para la Investigación Comparativa Urbana y Regional estima que la población colombiana que reside en Estados Unidos alcanzó la cifra de 742,406 en el año 2000. Dicha cifra contrasta significativamente con los datos obtenidos del Censo 2000.

colombianos vivían en Estados Unidos, cifra que representa un aumento de 91,956 personas desde el año 1990 (378,726) o un incremento del 24.3%.² Al final de este documento se presentan los cuatro mapas elaborados por CMAP con tecnología GIS (Geographic Information Systems) para este estudio, basado en la información oficial suministrada por el Censo 2000 de Estados Unidos.

El mapa A (ver pág. 67) detalla el cambio con relación a la población colombiana viviendo en Estados Unidos entre 1990 y 2000. Es interesante tomar nota de que se incrementó la población colombiana significativamente en los estados de la Florida (55,138), Nueva Jersey (12,865) Texas (4,109) Massachussets (3,924) y Carolina del Norte (3,150), mientras curiosamente California (-8,287) y Nueva York (-3198) registraron una notable disminución.³

El Mapa B (ver pág. 68) indica la ubicación de los colombianos en Estados Unidos de acuerdo con el último censo. Las zonas con mayor concentración de colombianos son el sur de la Florida (138,768), Nueva York (104,179), Nueva Jersey (65,075), California (33,275) y Texas (20,404).

Los Mapas C y D (ver pág. 69 y 70) detallan la presencia colombiana en las dos regiones más importantes para nuestros connacionales; la zona tri-estatal de Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut y el sur de la Florida. El mapa C (ver pág. 69) revela que hay un sinnúmero de colombianos dispersos en toda el área tri-estatal y las más grandes agrupaciones se ubican en el condado de Queens en la ciudad de Nueva York y en los condados de Bergen, Hudson, Morris, Passaic y Union en Nueva Jersey. Igualmente hay que tomar nota del importante crecimiento de nuestra población en Long Island en Nueva York. El mapa D (ver pág. 70) ilustra la significativa presencia colombiana en el sur de la Florida. Los condados que más han registrado crecimiento son Palm Beach (149.3%), Orange (149.1%), Broward (144.3%), Hillsborough (76.3%) y Miami- Dade (30.8%).

(resumido de las páginas 6-9 del documento "*Policy Recommendations for the Colombian Diaspora*").

TRES HALLAZGOS QUE PUEDEN REPERCUTIR EN LOS ESFUERZOS DE ACERCAMIENTO DEL GOBIERNO DE COLOMBIA A LA COMUNIDAD COLOMBIANA EN ESTADOS UNIDOS

El objeto del estudio elaborado por el grupo de SIPA era conocer las inquietudes de los colombianos en la zona metropolitana de Nueva York con relación a la política de acercamiento del gobierno colombiano. Para ese fin, el grupo de investigación realizó encuestas, grupos focales, entrevistas y análisis de la literatura, los cuales dieron las pautas para la investigación. De acuerdo con el análisis del estudio, hay tres temas que pueden ser obstáculo para que el Ministerio de Relaciones Exteriores se pueda acercar con éxito a las comunidades colombianas en el exterior. Primero, un gran número de colombianos desconfía del gobierno, lo cual obviamente dificulta las tareas de acercamiento. Segundo, otro segmento de colombianos permanece desvinculado de las redes existentes de colombianos y muchos de ellos quisieran aportar a su país, pero no lo hacen. Tercero, la falta de recursos puede impedir la implementación de una política óptima de acercamiento a la diáspora.

3. Ver la tabla en el apéndice para los datos correspondientes a todos los estados.

Con relación a dichos tres hallazgos, los colombianos que participaron en los grupos focales y las entrevistas en Nueva York opinan lo siguiente:

DESCONFIANZA HACIA EL GOBIERNO

Uno de los principales hallazgos de los grupos focales y los entrevistados reveló que muchos colombianos en el exterior no confían en el gobierno. Para demostrarle a la comunidad que el Ministerio de Relaciones Exteriores es sincero en querer aproximarse a ellos, las siguientes recomendaciones fueron sugeridas y avaladas por la comunidad:

1. Hay acuerdo en la necesidad de crear una oficina de alto nivel para tratar temas relacionados con la diáspora. Existen en el mundo varios modelos y opciones: desde establecer una consejería en la presidencia, embajadores ambulantes, ministerios particulares o elevar el nivel de la oficina para la diáspora en el organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lo cierto es que elevar la importancia de la diáspora traería varias ventajas. Por ejemplo, ayudaría a coordinar las directrices del gobierno en torno a los temas referentes a la diáspora para proyectar un sólo mensaje lo cual prevendría el cruce de mensajes contradictorios que llegan a la diáspora acerca de su importancia entre los planes del gobierno.
2. Un tema prioritario para ganarse la confianza de los colombianos en el exterior es que el gobierno demuestre su compromiso con asuntos prioritarios como el TPS⁴ o las remesas. Aunque el gobierno de Uribe ha iniciado una ofensiva admirable para incluir estos temas en la agenda bilateral con los Estados Unidos, es necesario hacerle llegar este mensaje a la comunidad.
3. Para aumentar la confianza entre el gobierno y la comunidad, sería recomendable que los políticos y altos dignatarios del país visiten las comunidades colombianas durante sus viajes al exterior. Dicha política, sin duda, fomentaría bienestar en la comunidad.
4. La comunidad en Nueva York desea que se reforme la ley para que el congresista quien los represente, sea elegido por votos provenientes sólo del exterior. Igualmente, los colombianos en Nueva York quisieran tener un mayor contacto con su representante, ya que sienten que no tienen voz ni voto en el Congreso de la República. Es vital que el gobierno inicie las reformas necesarias para que el congresista tenga un presupuesto que le permita visitar las comunidades e iniciar un diálogo. Igualmente, la comunidad opina que es indispensable tramitar la reforma de la ley para aumentar el número de representantes de la diáspora.
5. La comunidad desearía que el consulado tuviera un presupuesto más adecuado para incrementar sus programas de acercamiento a la comunidad y poder ir más allá de lo que piensan algu-

4. El TPS- las siglas se refieren a las palabras en inglés Status de Protección Temporal. Es un decreto del gobierno federal, el cual permite que algunos inmigrantes de ciertos países, víctimas de guerras o desastres naturales puedan vivir y trabajar legalmente en los Estados Unidos por un mínimo de 18 meses. Por la cantidad de colombianos viviendo hoy día en los Estados Unidos sin papeles, este tema se ha vuelto vital. Su situación es dramática ya que a todos los niveles sociales son objetos de grandes abusos. Por falta de papeles muchos compatriotas se encuentran en un limbo legal donde no pueden ganar un sueldo mínimo, trabajar en sus profesiones, tener acceso a un pase, un seguro médico o una cuenta bancaria.

nos, es trabajo simplemente notarial. Muchos quieren que el consulado suministre, por ejemplo, información y asesoría de temas como la inmigración o la validación de títulos profesionales.

6. Sin embargo, para que las recomendaciones anteriores tengan éxito, es fundamental aprovechar los medios de comunicación para implementar una política estratégica de comunicación. Una campaña de comunicación debe ser el centro de la política de acercamiento con las comunidades. Nuestros connacionales necesitan conocer los planes del gobierno y por ello se debe fomentar el uso de una página web interactiva, correos electrónicos o el mayor uso de la prensa latina.

DESVINCULACIÓN

Al censar un gran número de colombianos en Nueva York, encontramos que muchos compatriotas están desvinculados de las redes existentes de colombianos y, por ende, no tienen contacto con el gobierno nacional.

1. A nivel simbólico, la política del Gobierno Nacional frente a las comunidades colombianas siempre se ha caracterizado por abrazar las asociaciones existentes. En ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe continuar su esfuerzo para establecer un censo de dichas asociaciones, identificando cuáles tienen agendas políticas y están vinculadas a actividades culturales y cívicas. Igualmente, se debe tratar de determinar cuáles ayudan a promover la integración de los colombianos en la sociedad americana. Un inventario profundo y actualizado nos ayudaría a conocer mejor a nuestros compatriotas y la realidad en la que viven.
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores debería al mismo tiempo establecer, a nivel regional, una base de datos de colombianos que se hallen desvinculados de las redes existentes. Una base de datos de esta naturaleza le garantizaría al Gobierno Nacional acceso a un sinnúmero de colombianos dedicado a múltiples e interesantes actividades que podría constituir una fuente de contactos y de conocimientos útiles para el país.
3. Igualmente, esta base de datos debe incluir individuos de otras nacionalidades quienes tienen arraigos de distinta índole con Colombia. En este listado se podría incluir políticos latinos en Estados Unidos, quienes muy seguramente estarían dispuestos a apoyar la agenda del país. De la misma manera, hay personas muy respetadas en distintas profesiones quienes, no siendo colombianos, quieren a nuestro país y estarían muy dispuestos a trabajar por la patria.
4. Se podrían establecer Comités Asesores con dichos profesionales para realizar distintos planes de cabildeo.
5. Los grupos focales revelaron que muchos colombianos en Nueva York, no solo están desvinculados de las redes existentes, sino que también hacen parte de una comunidad diversa y fragmentada. El Ministerio de Relaciones Exteriores no puede establecer una política de acercamiento a la diáspora considerándola como un grupo homogéneo. Por el contrario, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe identificar a los distintos grupos y establecer una política diseñada a las necesidades de cada uno. Como ejercicio académico, el grupo de investigación identificó los siguientes grupos, los cuales podrían servir como pauta para un eventual plan de acción:

- a) Los documentados y los indocumentados.
- b) Inmigrantes profesionales y no profesionales que llevan viviendo en Estados Unidos más de 20 años.
- c) Profesionales y no profesionales recién llegados con familias.
- d) Jóvenes profesionales sin familias.
- e) Jóvenes universitarios.
- f) Niños (12-18 años).

Evidentemente, la comunidad colombiana en Nueva York está dividida en varios aspectos como su estatus legal, la fecha de llegada al país, su nivel de educación, su género, su clase social o su nivel económico. Obviamente, el gobierno debe tener en cuenta dichas diferencias cuando establezca un plan de acción enfocado a cada grupo.

Por haber sido de particular interés para el grupo de investigación SIPA, a continuación se resumen algunas ideas en torno a un posible plan de acercamiento con nuestras juventudes.

En los últimos años ha llegado a Estados Unidos un gran número de niños quienes están asimilando rápidamente la vida norteamericana. Sin embargo, es de vital importancia diseñar políticas para mantener a estos jóvenes en sintonía con el país. Para promover el acercamiento de los niños a su país de origen, varios entrevistados recomendaron crear mecanismos para facilitar el acceso de información acerca de Colombia. De allí que el grupo de investigación de SIPA le sugiere al Ministerio de Relaciones Exteriores que incluya en su página web una sección para niños. En dicha sección, los niños podrían tener acceso, por ejemplo, a mapas de Colombia o información relacionada con los personajes de nuestra historia nacional, los cuales serían útiles para la elaboración de sus tareas escolares. Igualmente, está en proceso la creación de una red de Internet de jóvenes de 12 a 18 años con el fin de compartir inquietudes, y sería de gran beneficio para ellos contar con un aval del Ministerio.

Para vincular a los jóvenes universitarios se podría establecer un atractivo y/o competitivo concurso para acceder a una beca en alguna reconocida universidad colombiana. Igualmente, la comunidad estaría estimulada si el gobierno ofreciera un plan de pasantías de tres meses en entidades públicas o privadas para que los jóvenes colombo-americanos puedan tener mayor contacto con su país en una forma muy estimulante.

FALTA DE RECURSOS

Obviamente, las recomendaciones arriba mencionadas no se podrían realizar sin recursos. No se lograría el acercamiento a las comunidades si el Estado no aporta los fondos suficientes para las actividades de la diáspora. Sin embargo, se debe tomar nota de que un buen número de las iniciativas mencionadas en este documento no requiere una cuantiosa inversión.

(resumido de las páginas 36-51 del documento *"Policy Recommendations for the Colombian Diaspora"*).

CENTRO DE ESTUDIOS

Por último, es indispensable para la comunidad, la creación de un Centro de Estudios de temas colombianos en una universidad pública o privada en la ciudad de Nueva York. Evidentemente, se deberían

identificar de inmediato las necesidades de nuestros connacionales e intentar diseñar políticas encaminadas a atender sus inquietudes. Si el gobierno quiere acercarse a la comunidad, debe conocer a fondo los temas que la aquejan.

CONCLUSIONES:

Nuestra investigación y análisis ilustran la creciente importancia de la diáspora colombiana y la necesidad de que el Estado colombiano asuma un papel primordial en su tarea de acercamiento. A buena hora surgió el programa Colombia Nos Une para buscar que el gobierno se acerque en forma dinámica a las comunidades en el exterior. Nuestra investigación revela que la emigración de colombianos no es un proceso episódico, sino que ya hace parte estructural de la realidad del país y muy probablemente continuará en el futuro. Las iniciativas que realice el Ministerio de Relaciones Exteriores hoy día le serán de beneficio a nuestros compatriotas a corto y a largo plazo, y redundarán en relaciones cordiales entre el Estado colombiano y los millones de colombianos que viven en el exterior.

STATE_NAME	COLOMBIAN_1990	COLOMBIAN_2000	Population Difference	Percent Change
Alabama	588	775	187	31.8
Alaska	568	438	-130	-22.9
Arizona	1,556	2,437	881	56.6
Arkansas	319	334	15	4.7
California	41,562	33,275	-8,287	-19.9
Colorado	979	1,724	745	76.1
Connecticut	7,511	10,975	3,464	46.1
Delaware	401	555	154	38.4
District of Columbia	876	859	-17	-1.9
Florida	83,634	138,768	55,134	65.9
Georgia	3,630	9,083	5,453	150.2
Hawaii	274	410	136	49.6
Idaho	163	247	84	51.5
Illinois	10,317	11,856	1,539	14.9
Indiana	702	1,143	441	62.8
Iowa	283	454	171	60.4
Kansas	548	712	164	29.9
Kentucky	751	587	-164	-21.8
Louisiana	1,953	1,533	-420	-21.5
Maine	197	197	0	0.0
Maryland	4,773	5,266	493	10.3
Massachusetts	8,864	12,788	3,924	44.3
Michigan	1,759	2,093	334	19.0
Minnesota	1,442	2,088	646	44.8
Mississippi	249	468	219	88.0
Missouri	1,036	1,011	-25	-2.4
Montana	55	67	12	21.8
Nebraska	150	397	247	164.7
Nevada	1,262	1,821	559	44.3
New Hampshire	518	940	422	81.5
New Jersey	52,210	65,075	12,865	24.6
New Mexico	361	550	189	52.4
New York	107,377	104,179	-3,198	-3.0
North Carolina	1,835	4,985	3,150	171.7
North Dakota	137	112	-25	-18.2
Ohio	1,704	2,249	545	32.0
Oklahoma	924	861	-63	-6.8
Oregon	829	881	52	6.3
Pennsylvania	5,417	7,166	1,749	32.3
Rhode Island	5,161	5,706	545	10.6
South Carolina	1,098	2,752	1,654	150.6
South Dakota	71	65	-6	-8.5
Tennessee	532	1,198	666	125.2
Texas	16,295	20,404	4,109	25.2
Utah	736	1,304	568	77.2
Vermont	196	148	-48	-24.5
Virginia	4,490	5,993	1,503	33.5
Washington	1,306	2,189	883	67.6
West Virginia	149	193	44	29.5
Wisconsin	948	1,323	375	39.6
Wyoming	30	48	18	60.0
TOTAL	378,726	470,682	91,956	24.3

PROGRAMA DE ATENCIÓN A COMUNIDADES SALVADOREÑAS EN EL EXTERIOR

LA EXPERIENCIA SALVADOREÑA

Mario Roger Hernández

Director General de Atención a la Comunidad en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Deseo agradecer a los organizadores por la atenta invitación que le brindaron a la Cancillería salvadoreña para compartir los esfuerzos del gobierno salvadoreño en materia de atención a connacionales en el exterior.

Vengo a exponer la experiencia salvadoreña en materia de remesas y los avances en el programa de atención a comunidades salvadoreñas en el exterior. El Salvador está iniciando sus pasos en esta materia y, compartimos muchos de los problemas que acá se han planteado. Felicito al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia por haber organizado un Seminario de estas características. El tema es sumamente complejo, y es un paso muy importante elevar el tema de connacionales en el exterior a la categoría que se merece.

¿Cuántos salvadoreños viven afuera? Por distintas razones, principalmente por la cantidad de población indocumentada que existe en los diferentes países, es imposible tener un dato exacto de cuánta población hay en el exterior. Para los que somos investigadores sociales o tenemos alguna formación académica, que estamos acostumbrados a manejar datos con cifras oficiales, con alguna fuente de información, esto supone una enorme dificultad. Aquí la fuente de información son las representaciones consulares, o los líderes de las comunidades, quienes responden sobre cuánta gente vive en una ciudad: “Pues yo creo que alrededor de unos 50.000”.

Se estima que aproximadamente entre dos y dos millones y medio de personas nacionales viven fuera del país. El Salvador tiene 6.1 millón de personas, lo cual significa que aproximadamente el 20% de la población se encuentra fuera del país. Uno de cada cuatro salvadoreños vive fuera de El Salvador. El 80% de esta migración se ubica en diferentes estados y ciudades de la unión americana, pero también tenemos comunidades importantes en diferentes países de Europa, Canadá, Australia y en distintas partes del mundo. En el Salvador tenemos la costumbre de decir (imagino que todos los países deben tener algo parecido), *pégale una piedra a algo y encontrarás un salvadoreño*. Es decir, nos ronda la idea de que estamos en todos lados y en diferentes partes del mundo.

¿CÓMO SE ORIGINA LA MIGRACIÓN SALVADOREÑA?

En primer lugar hay una migración normal en los años 50 y 70, pequeños grupos poblacionales que se mueven sobre todo a los Estados Unidos por distintas razones y motivos.

Quizá la explosión más importante de la migración salvadoreña ocurre en los años 80. El Salvador padeció y vivió durante doce años una guerra civil, y el proceso migratorio creció de manera geométrica. Sobre todo por el conflicto político de ambos bandos que estaban en el conflicto, quienes encontraron en la migración internacional una salida para la problemática interna.

En los 90 este flujo continúa. El conflicto finaliza, pero hay otras causas importantes por las cuales la población se marcha. Una migración fundamentalmente económica; el período de post guerra es de transición económica. El Salvador salía de 12 años de crisis económica, e iniciaba un proceso de reconstrucción, y eso hizo que las condiciones económicas para muchos grupos poblacionales fueran altamente deficientes. Luego empieza a darse la migración de reunificación familiar: las personas que se fueron durante la década de los 80, promueven y buscan la reunificación familiar a través de diferentes programas legales que permiten este tipo de reunificación, o por la vía ilegal, como indocumentados.

Recientemente se ha presentado una migración importante debido a los desastres naturales que han azotado a El Salvador. En el 2001 ocurrieron dos terremotos en un período de dos meses que fueron devastadores para el país, y eso hace que en muchas zonas se potencie la migración. La migración en El Salvador como en la mayoría de los países latinoamericanos tiene causas de tipo estructural, pero también causas coyunturales concretas.

Somos una sociedad transnacional. Estos datos nos dicen que El Salvador es ya una sociedad transnacional. ¿Qué quiere decir esto? Yo he tenido la posibilidad de participar en varios seminarios sobre este tema, y en cada seminario encuentro una idea distinta sobre el concepto transnacional. Sin embargo, podemos definir que El Salvador es una sociedad transnacional por varios elementos que deseo destacar.

En primer lugar, el aumento y crecimiento de las remesas familiares en mayor medida, y de las colectivas en menor medida, durante los años 90. Actualmente, El Salvador recibe por concepto de remesas aproximadamente 2.000 millones de dólares, lo que significa un 14% del PIB, es decir el 70% de las exportaciones salvadoreñas. Decía una autora que las remesas se convierten, aparte del concepto económico que significan en sí mismas, en el cordón umbilical de la sociedad que vive afuera, con respecto a la sociedad de origen.

En segundo lugar, hay una creciente relación de esta comunidad salvadoreña con sus lugares de origen, y esa relación con múltiples y dinámicos impactos que han transformado completamente la realidad del país. El primer elemento importante para destacar en El Salvador es el cambio de los patrones socioculturales en los últimos veinte años. En varias provincias de El Salvador existen pueblos, principalmente en aquellas zonas donde hay más alta migración, en los cuales la señalización vial y letreros comerciales están escritos en inglés y español.

En tercer lugar, hay un aumento considerable en las formas de participación ciudadana de estas comunidades en sus pueblos de origen. Cada vez más la comunidad salvadoreña, especialmente por el aporte de remesas que realiza con sus comunidades de origen tiene un mayor rol en el proceso de toma

de decisiones a nivel local. Los alcaldes, o los gobiernos locales, en los lugares donde hay una alta tasa de migración internacional no pueden decidir el desarrollo local de su comunidad si no involucran de manera activa y participativa a esta comunidad, y esto se lo ha ganado la comunidad, muchas veces con el consentimiento del gobierno local o sin su consentimiento; es una decisión política, es una realidad de la sociedad local. También tenemos procesos de inversión local sumamente importantes de salvadoreños que regresan a su país, a sus comunidades de origen a desarrollar pequeños procesos, o grandes inversiones con un evidente y consecuente crecimiento del comercio.

En cuarto lugar, existe una importante participación política y una gran relevancia de la comunidad salvadoreña en los medios de comunicación. Tenemos una distribución política de 14 departamentos en el país y se le conoce a los salvadoreños en el exterior como el departamento 15. Hay un periódico que tiene una sección que se llama Departamento 15, que publica todos los días noticias relacionadas con los eventos de la comunidad fuera de las fronteras.

En quinto lugar, un elemento que caracteriza la transnacionalidad, es la conformación de una importante red de trabajo entre las comunidades en el exterior. Por ejemplo, en septiembre de este año en Los Angeles, se va a celebrar la Primera Convención Mundial de Comunidades Salvadoreñas en el Exterior, donde van a participar las organizaciones comunitarias de Estados Unidos, Canadá, Europa, Australia; va a ser un evento histórico para esas comunidades y El Salvador.

Otro elemento que define esta transnacionalidad es la conformación de una sociedad salvadoreña cada vez más compleja, por la relación con esa comunidad en el exterior. Una comunidad con variados y múltiples intereses, heterogénea, en donde es muy difícil en términos políticos atender las necesidades de grupos completamente diferentes. Esto requiere una política de Estado sumamente complicada, mayores niveles de formas organizativas, que incidan en las redes políticas y sociales tanto en El Salvador como en los países de destino. Los salvadoreños que viven en el exterior no pueden votar, a pesar de que existe el convencimiento por parte de la sociedad de la importancia de su voto. Esto se debe a una serie de razones de tipo técnico, y aunque la parte política y presupuestaria han impedido que estas realidades se den, en muy corto plazo el voto de los salvadoreños en el exterior va a ser una realidad.

EL LABERINTO DE LAS REMESAS

El creciente flujo de remesas es uno de los pilares fundamentales de la economía salvadoreña. La política comercial, por ejemplo, ha sido una de las más afectadas por el tema de las remesas, en el sentido que la política comercial se condiciona por ese flujo de remesas.

El Salvador inicia en 1996 un proceso de grabación arancelaria unilateral, a bajar sus aranceles, sin negociarlos con nadie. Uno de los elementos importantes para comprender la realidad salvadoreña es la cantidad de divisas que entran al país; uno de los objetivos de la política económica es mantener baja la tasa de inflación: no se puede permitir que esa gran cantidad de dólares circule en una economía sin que se vacíe, porque generaría automáticamente un aumento de demanda e inflación. El Salvador abrió una válvula externa que se llama de importaciones: el flujo entra, pero sale inmediatamente a través de una importación, manteniendo los niveles bajos de tasa de inflación, que son parte de la prioridad política y económica. Lo que se conoce como el fenómeno del *mal holandés* en muchos círcu-

los académicos es una realidad en el país, que condiciona la política económica. En este momento por ejemplo la negociación del CAFTA¹ que se está llevando a cabo entre Centro América y los Estados Unidos, cuyo principal pilar de negociación y de promoción es precisamente la existencia de salvadoreños en Estados Unidos, y obviamente la posibilidad de poder dolarizar el país a través de la ley de integración monetaria, y el condicionamiento que supone una política de dolarización con la política fiscal. Esto es posible gracias a la cantidad de dólares que ingresan a la economía salvadoreña.

A nivel macroeconómico las remesas son fenómenos decisivos para la formulación y ejecución de la política salvadoreña. A nivel microeconómico son vitales, porque llegan a la unidad familiar y en muchos casos se convierten como la única fuente de ingresos. El 20% de las familias reciben algún tipo de remesa, es decir casi un millón de personas.

Tenemos dos grandes formas de envío: la primera se conoce como “medios informales” porque son formas no reguladas pero completamente estructuradas que se conocen como los encomenderos. Es la persona que va frecuentemente a Estados Unidos, recoge dinero y lo lleva de regreso a su familia. Aproximadamente del total de los 2.000 millones de dólares, el 40% se capta a través de esta red de personas; el costo promedio es muy variable, puede estar alrededor del 3 al 6% en el envío, y tiene una característica importante que no tienen los *courier* de dinero, y es que tienen un componente de personalización y de complementariedad en la remesa, es decir que muchas personas se identifican más con un habitante de su localidad de origen que han conocido toda la vida, que tienen plena confianza en él. Existe la Asociación Salvadoreña de Prestadores de Servicios de Remesa, que según la Asociación Nacional tiene alrededor de 7.000 miembros inscritos que están realizando las operaciones de encomiendas en El Salvador.

La segunda se llama “medios formales”: se hace fundamentalmente por medio de los bancos y *courier* salvadoreños. A través de las casas de envío de dinero se capta alrededor del 20% de remesas, pero el 40% del total de remesas la realizan agencias de captación bancaria salvadoreñas, o sea, bancos salvadoreños que han abierto diferentes sucursales de captación de dinero en diferentes partes y ciudades del mundo. Esto ha hecho que 7 de los 14 bancos existentes en el país, que dominan probablemente el 85% del mercado financiero, tengan agencias de captación de dinero en la mayoría de ciudades importantes de salvadoreños, con muchísima competencia, lo cual ha permitido una baja importante en el costo del envío. Se estima que el promedio del costo es del 5% dependiendo de los montos, pero lo importante aquí es la proporción del costo respecto del promedio del monto del envío, para una persona que manda 100 dólares, el 5% es mucho más alto que para una que manda 500 dólares.

El gobierno de El Salvador, (esto es una realidad que se vive en los últimos 10 años), empezó a preguntarse cómo utilizar mejor los envíos de remesas, entender que a las personas les ha costado mucho hacer ese envío de remesas; explorar la parte humana, pero también la condición socioeconómica de las personas que envían esas remesas, y considerar también el destino de las remesas. Se habla mucho sobre el uso productivo de las remesas, un concepto bastante espinoso, porque muchas veces el entorno productivo de aquellos que reciben las remesas es de una altísima propensión al consumo. No se puede esperar que una persona que reciba remesas tenga un patrón de comportamiento diferente. Otra pregunta básica es ¿Cómo podemos articular una política de Estado a favor de esos connacionales en el

1. Tratado de Libre Comercio entre los países de Centroamérica y Estados Unidos, por sus siglas en inglés.

exterior? ¿Quiénes son, cómo hacen para enviar esas remesas los connacionales fuera del país, y sobre todo cómo vincularlos activamente en el desarrollo nacional?

PROGRAMA DE ATENCIÓN A COMUNIDADES EN EL EXTERIOR

De este cuestionamiento surge en el 2000 un programa de atención a comunidades salvadoreñas en el exterior. Este programa creado por la Cancillería es uno de los cinco ejes fundamentales de la política exterior. Para efectos administrativos se creó una dirección general que funciona como la coordinadora interna en la Cancillería para todas las actividades del programa y fundamentalmente con las relaciones interinstitucionales. Se conformó un comité integrado por las instituciones públicas e instituciones autónomas del país. Este comité que se reúne periódicamente tiene la obligación de tratar los temas esenciales de los salvadoreños en el exterior. La Cancillería no puede desarrollar todos los proyectos porque no es especialista en todas las áreas que la comunidad requiere. Por ejemplo en actividades educativas, quien tiene que desarrollar esa labor es el Ministerio de Educación. En segundo lugar, como elemento novedoso, el vicepresidente de la república es el gran coordinador de ese grupo interinstitucional y la persona abanderada del tema. En tercer lugar, se incluye una importante participación de comunidades en el exterior.

Este programa establece cuatro grandes áreas de acción:

La primer área de acción es la parte de los asuntos migratorios relacionados con la comunidad salvadoreña en el exterior. Primero se realiza una gestión intensa en la protección y asistencia de migrantes especialmente en países de destino y en países de tránsito. El Salvador tiene lo que se conoce como la ruta migrante que pasa por Honduras, El Salvador, Guatemala y México. Una ruta llena de tráfico de personas que trafican con personas, una zona en la cual se ha requerido una enorme coordinación con los países que componen esa ruta migrante, especialmente Guatemala y México. Se trata de promover una serie de iniciativas gubernamentales a favor de este objetivo. Otro elemento importante es la asistencia a los retornados involuntarios o deportados en sus dos niveles: para el deportado inmediato hay que coordinar su retorno, que los países los manden de manera ordenada, documentada para poderlos recibir inmediatamente. Hemos creado el programa “Bienvenido a casa” que está en las fronteras de El Salvador y que recibe al deportado, lo asiste, sobre todo a personas que hayan vivido 10 o 15 años en Estados Unidos y que son regresados sorpresivamente; el shock cultural que supone regresar a un país que ya no es el mismo. Además, se les brinda una serie de servicios básicos sanitarios para su recepción y finalmente un proceso de recolocación en la economía nacional.

En segundo lugar, la promoción de leyes y convenios que favorezcan a la comunidad salvadoreña, como la migración temporal ordenada, principalmente con Canadá. Un intenso cabildeo político en los temas migratorios, en Estados Unidos y otros países con el propósito de favorecer a los salvadoreños en el exterior. Nuestros embajadores tienen una misión adicional que implica la protección de los salvadoreños en el exterior.

En la parte migratoria se ha hecho una gigantesca campaña de información en temas migratorios que son de nuestro interés. El Salvador ha sido beneficiado con el programa de protección temporal de los Estados Unidos con leyes como la CARA, que regularizan a determinado grupo de salvadoreños o procesos que han existido de regularización en México, España, Belice e Italia, entre otros países. La

comunidad debe conocer e informarse sobre estos proyectos. En el caso de TPS son campañas muy grandes porque significa volver a casa. En el caso de El Salvador fueron más de 280.000 personas beneficiadas por el TPS. Cada vez que se vence el permiso hay que realizar una campaña para que ninguno se quede fuera del TPS, porque no queremos que nos pase lo que ha ocurrido en otros países que han sido beneficiados con el TPS, y cuando viene la renovación la población no conoce lo que tiene que hacer.

La segunda área son todos los aspectos relacionados con la protección, servicio consular y asistencia consular a salvadoreños en el exterior. Esto incluye una serie de reformas legales y de actualización en procesos que involucran todos los servicios consulares. Actualizar esos procesos, modernizarlos, mejorarlos, en función de una óptima calidad y servicio al cliente y mecanismos importantísimos de queja ciudadana. Hemos introducido una modalidad en que cualquier salvadoreño en cualquier misión consular puede denunciar una actitud arbitraria de un funcionario consular. Ha sido un mecanismo muy eficiente porque no hay nada como la denuncia ciudadana; obviamente hay que seguir un proceso, pero a la comunidad siempre se le escucha y se le resuelven sus casos.

En nuestras misiones en el exterior se ha incrementado personal, capacitándolo en algunos casos, y en infraestructura se han creado servicios móviles, extraordinarios y consulares. Este año tenemos planificados más de cuarenta consulados móviles sólo en los Estados Unidos, para llevar el servicio consular a aquellos lugares donde no lo hay, y vive una importante población salvadoreña. La participación activa de la comunidad es clave para fomentar servicios de asesorías migratorias y servicios locales en diferentes ciudades.

La tercer área de acción son los asuntos económicos y de negocios internacionales. Básicamente son tres grandes ejes de trabajo: en primer lugar la promoción de relaciones económicas entre empresarios salvadoreños en El Salvador y fuera del país. Se trata de ponerlos en contacto, y si me permiten el símil, somos como una suerte de Cúpido que constantemente enamora a cada una de las partes pero siempre les decimos: *si ustedes se casan está bien, pero si se divorcian no es mi problema*. Esto se hace a través de ferias de promoción comercial. En los últimos dos años hemos realizado grandes ferias de exposición de productos donde han participado una buena cantidad de empresarios salvadoreños distribuidores en Estados Unidos por ejemplo, con un aumento probablemente del 20% de exportaciones debido a esa relación.

Se han intensificado procesos de información comercial en ambas partes, encuentros con cámaras empresariales de El Salvador y de connacionales en el exterior y mecanismos virtuales de información comercial. Desarrollamos una plataforma llamada el “Stand virtual de productos para el mercado nostálgico”, que es un espacio donde se encuentran los más variados productos salvadoreños, y una exposición virtual permanente donde está toda la información de la empresas.

Otra área crucial es la promoción turística. Se facilita información para que los operadores turísticos locales puedan presentar su oferta turística en el exterior.

Y finalmente los procesos de inversión, de mecanismos de información masivos sobre los procesos de compra de vivienda en el país. La vivienda en El Salvador tiene una fuerte demanda por salvadoreños radicados afuera, pero que carecen de información. La gente se fue hace 20 años del país, y no sabe cómo y dónde comprar una casa. Existen personas inescrupulosas que venden un terreno y no existe la propiedad, o no existe la lonja o no es como está en la foto, entonces se trata de darle al ciu-

dadano una visión más de protección al consumidor. Hemos distribuido una guía de inversiones inmobiliarias que contiene todos los pasos para hacer una compra de vivienda para que el salvadoreño en el exterior esté completamente informado. Recientemente creamos un portafolio de inversiones privadas para salvadoreños potencialmente inversores. Por ejemplo, Cutuco, es una región al oriente del país en donde se construirá en los próximos años un puerto muy importante, será un polo de desarrollo por la magnitud del megaproyecto que será financiado con dinero del Japón, pero en realidad lo pagarán los salvadoreños. Entonces, Cutuco será un polo de desarrollo y se están realizando una serie de inversiones con todos los salvadoreños de esa zona en diferentes partes del mundo.

En tercer lugar, tenemos los asuntos con la comunidad. Hemos creado el programa “Unidos por la Solidaridad”, que retoma la experiencia de nuestros amigos mexicanos que se llama tres por uno. Es un programa en el cual se identifica un proyecto fundamentalmente en las comunidades de origen y los aportes para el desarrollo de ese proyecto lo hacen diferentes partes. En el caso de México, entiendo que lo hace el gobierno federal, el gobierno local y la comunidad. En el caso nuestro lo hace el gobierno local, el gobierno central y la comunidad en el exterior. Cuando iniciamos este programa, lo presentamos en la comunidad de San Francisco y empezamos muy modestamente con \$100.000 dólares. Nuestra comunidad es una comunidad muy desarrollada, muy organizada, con mucho aporte: una sola comunidad puede hacer un proyecto de \$200.000 dólares. Actualmente tenemos más de 24 millones de dólares anuales para desarrollos de proyectos con las comunidades de salvadoreños en el exterior. El mecanismo funciona de la siguiente manera: el comité salvadoreño identifica el proyecto que la comunidad elige. El gobierno brinda asesoría, pero la comunidad define dónde quiere hacer el proyecto. Una vez elegido el proyecto se le pone un valor y la comunidad coordina con su gobierno local el aporte que va a dar el gobierno local y ellos para ese proyecto. Muchas veces la relación gobierno local –comunidades en el exterior, puede ser muy buena o puede ser muy mala; cuando es muy mala el gobierno interviene como mediador entre las partes.

Existe un concurso de fondos en el país, bimensual, y cada uno dispone de cuatro millones de dólares para que participen los diferentes comités de salvadoreños en el exterior. El criterio para ganar es fundamentalmente el porcentaje de contrapartida que ofrecen el gobierno local y la comunidad salvadoreña en el exterior, o dicho de otra forma, lo que le piden al gobierno. En la medida en que le pidan menos tienen más posibilidades de ganar. Teníamos el problema de que muchos no ganaban porque otro comité con su gobierno local presentaba una contrapartida mayor, entonces se creó un fondo especial de un millón de dólares para que todos aquellos que no ganan en el concurso, automáticamente financien su proyecto, es decir, para que todas las comunidades tengan la oportunidad de financiar sus proyectos. En el 2000 logramos hacer 16 proyectos con aproximadamente 22 comités de salvadoreños en diferentes partes del mundo y en el último concurso se aprobaron cerca de nueve proyectos, que equivalen a la mitad de lo que se logró en un año. Hemos desarrollado bajo este programa 25 proyectos con una movilización total de 8.5 millones de dólares, y se avanza en la consolidación de estos comités y en la capacitación de comunidades en el exterior. A las comunidades les cuesta mucho recaudar dinero, saber cómo organizarse legalmente y se trata de que los comités no son los responsables del desarrollo local del país, sino el gobierno local y el gobierno central, quienes deben integrarse al esfuerzo, apoyarlo.

Finalmente están los asuntos culturales. Se han creado diferentes programas culturales en las misiones en el exterior, especialmente donde tenemos una enorme cantidad de salvadoreños. Esto

implica una gran cantidad de actividades culturales y la creación de Casas de la Cultura en el exterior. Los salvadoreños están acostumbrados a tener una Casa de la Cultura en su pueblo, que es un centro de promoción cultural, un centro de encuentro. Se busca la creación de certámenes internacionales exclusivos para salvadoreños en el exterior como concursos de pintura, de poesía, la creación de una base de datos de talentos salvadoreños en el exterior, que se distribuye a toda la red viva de actores sociales en el país. Esto fortalece esa relación transnacional, porque no se sabe quién está fuera, ni lo que ha desarrollado. Esta base nos ha permitido identificar realmente gente muy significativa. Aunque hay un proceso de pérdida de cerebros, también puede existir en una emigración un proceso de ganancia de conocimiento y de capital humano.

La Cancillería promueve y apoya las actividades culturales de las asociaciones de salvadoreños en el exterior. Esto incluye desde ir con el líder de la comunidad al alcalde de la ciudad a que le presten una calle, a que les presten un local, hasta la búsqueda de patrocinadores en las ciudades de destino como en El Salvador.

En el tema de la cultura existen grandes ideas y planteamientos, pero en realidad hay pocos recursos. Eso obliga a trabajar con una gran creatividad, en el sentido amplio de esa palabra. Encontramos muchas cosas que se podían hacer y faltaba una unidad que las hiciera; ya se tenían los recursos, simplemente se necesitaba de alguien que tomara el control. El programa “Unidos por la solidaridad” del gobierno tiene un componente interinstitucional fundamental y se encarga del desarrollo local del país, para que los fondos y recursos de los distintos ministerios diseñen programas para los salvadoreños en el exterior.

Es fundamental que los patrocinadores privados que son los que más beneficio sacan de las comunidades en el exterior, retribuyan a esa comunidad de la que sobreviven económicamente. En El Salvador hemos encontrado buenos apoyos de los patrocinadores privados para el desarrollo de proyectos en el país.

Hemos construido la página www.comunidades.gov.sv. Los recursos virtuales han sido valiosos. Un sitio especializado sólo para comunidades salvadoreñas en el exterior; tenemos 586 páginas de puro contenido, las ventajas de una Cancillería que no tiene que poner anuncios, poseemos mecanismos de correo electrónico especializado por sectores a empresarios, artistas, investigadores, y periódicamente les enviamos diferentes noticias de la comunidad. Tenemos una base de datos de 25.000 a 30.000 correos electrónicos donde la gente se inscribe y se les envía noticias. Se aprovecha ese tipo de tecnología para canalización de donaciones por ejemplo, y una labor crucial en medios de comunicación especializados, en medios de comunicación locales, en El Salvador y en el exterior.

Hoy, en El Salvador, hay un conocimiento más real sobre esas comunidades de salvadoreños. Las comunidades son mucho más que remesas. Y es más significativo conocer cuáles son sus demandas y sus necesidades.

Existe una mayor sensibilización en los diferentes actores nacionales públicos y privados de la comunidad salvadoreña para ampliar la perspectiva de esa comunidad a algo más que una persona que envía remesas y que se fue. Cuando se entra a San Salvador se encuentra un monumento a los salvadoreños que están fuera, ese monumento se ha llamado “Al hermano lejano”. Pero ese calificativo tiene para la comunidad una connotación un poco despectiva: “Somos hermanos, pero lejanos”. Por primera vez en la historia se hizo un concurso para cambiar el nombre del monumento. Y fue tan grande el

impacto de la sensibilización de esos salvadoreños en el exterior que la comunidad le puso “Bienvenido hermano salvadoreño”.

Una mayor profundización de relaciones con las comunidades en el exterior y los diferentes actores sociales en el país; actualmente los líderes comunitarios se reúnen con todos los actores de la sociedad, ya no sólo con los políticos (que son generalmente los que más interés tienen por efectos políticos en las comunidades en el exterior), se reúnen con medios de comunicación, etcétera.

La migración es una realidad, irreversible y generalizada. Lo que nos está pasando a El Salvador, a Centro América o a Colombia, pasa en todo el mundo y en diferentes regiones. Esta migración demanda una seria política estatal, coordinada con la mayor cantidad de instituciones, que no dependa de los eventos coyunturales políticos que se suelen dar en los países. Este no es un esfuerzo sólo de las Cancillerías, es un esfuerzo global de todos los actores del país, que debe buscar las demandas de la comunidad. Muchas veces se plantean proyectos o políticas que no interesan ni sirven a las comunidades.

Se requiere una mayor y constante investigación: “Si un problema no se define, no existe”. Si no lo investigamos, si no sabemos cuál es la realidad de estas comunidades en todos sus aspectos el fenómeno no existe. Hay instituciones como la Organización Internacional de la Migraciones, que deben promover una mejor calidad en las investigaciones. Aplaudo que en este evento se haya dado un componente de introducción por personas muy prestigiosas en el tema.

Lo más importante es la forma cómo se han constituido esas comunidades, conocer sus condiciones adversas. Lo mínimo que podemos dar los servidores públicos es nuestro mejor esfuerzo y una absoluta creatividad para responder a sus demandas y una entrega total al tema.

POLÍTICAS MIGRATORIAS DEL ESTADO ESPAÑOL COMO PAÍS RECEPTOR

Celia Abenza Rojo

Coordinadora de Relaciones Internacionales e Institucionales de la Secretaría de Estado de Extranjería e Inmigración.
Ministerio del Interior, España.

INTRODUCCIÓN:

LA IMPORTANCIA DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN ESPAÑA

El tratamiento de la extranjería en España se aborda a través del sistema de inmigración y del sistema de asilo. En este sentido se distinguen dos categorías de extranjeros: los inmigrantes por razones económicas y sociales y los refugiados y desplazados.

Los inmigrantes por motivos económicos son aquellos que abandonan voluntariamente su país en busca de mejores condiciones de vida. La determinación de quién es admitido como tal en un Estado receptor es una decisión autónoma de las autoridades de éste. Por el contrario, los refugiados son aquellas personas a las que ampara el Derecho Internacional porque se han visto obligados a huir de su país por razones de religión, pertenencia a un grupo étnico, nacionalidad, opiniones políticas o por su pertenencia a un determinado grupo social.

La cifra de residentes extranjeros en nuestro país es verdaderamente llamativa. En 1996 había quinientos treinta y ocho mil residentes extranjeros. Al final del 2002 la cifra prácticamente se había triplicado. Actualmente tenemos un millón trescientos veinticuatro mil residentes extranjeros (residentes legales). Es una tendencia creciente y permanente. Las diez primeras nacionalidades, origen de estos flujos migratorios son: Marruecos con doscientos ochenta y dos mil personas, Ecuador con ciento quince mil personas, Gran Bretaña con noventa mil residentes, y en cuarto lugar Colombia con setenta y un mil doscientos treinta y ocho colombianos. Le siguen Alemania, Francia, China, Italia, Portugal y Perú. Esto se refiere fundamentalmente a inmigrantes de carácter económico.

En materia de asilo, las solicitudes en España han experimentado una tendencia creciente: en 1996 teníamos 4.730 y 9.490 en el año 2001. Para el 2002 la cifra se redujo y actualmente tenemos contabilizados 6.309.

El mayor número de solicitantes de asilo durante el año 2002 correspondió a Nigeria con un total del 22% de los solicitantes. Le siguen ciudadanos procedentes de Cuba y en tercer lugar Colombia con 1.105 solicitantes de asilo, que supone casi un 18%.

En este contexto hay que señalar que el principal problema que se plantea en España no es tanto el de los refugiados o los solicitantes de asilo con carácter general, sino el de la migración económica, ya que las vías de entrada al mercado laboral están reguladas y no permiten que se utilice el sistema de asilo para acceder al mercado de trabajo.

DATOS ESTADÍSTICOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA MIGRACIÓN COLOMBIANA EN ESPAÑA:

Inmigración Legal

El 31 de Diciembre del 2002 el número de residentes colombianos legales ascendía a 71.238. La evolución de estos residentes colombianos en España ha sido verdaderamente enorme durante los años 2000 y 2001. En el 2000 se incrementó en un 81%, en el año 2001 en un 97%. Actualmente hay 71.238 colombianos. Esto supone en términos relativos casi un 6% del total de residentes extranjeros en España. El mayor número de nacionales colombianos se concentra en las provincias españolas de Madrid donde habitan veintidós mil colombianos, en Barcelona ocho mil sesenta y cinco; le siguen Alicante, Valencia, Gran Canaria, Baleares, Navarra, Murcia y Vizcaya en orden decreciente.

Por sectores de actividad, el mayor número de nacionales colombianos trabajan en los sectores de la construcción, el servicio doméstico y en el sector de servicios. Un 63% de la comunidad colombiana cuenta entre 25 y 44 años de edad y un porcentaje importante ha realizado estudios secundarios, seguido por el colectivo de estudios primarios y un porcentaje más pequeño que tiene estudios superiores o de postgrado.

Después de la publicación de la Ley Orgánica de Extranjería e Inmigración en el 2000 se procedió a documentar, por un proceso extraordinario de regularización, a un número importante de extranjeros residentes en España. Se documentaron 51.000 personas de nacionalidad colombiana, lo cual es una cifra significativa. Actualmente 65.000 trabajadores de nacionalidad colombiana figuran en el régimen de seguridad social y existen 9.121 colombianos contabilizados que no tienen trabajo.

Hay que subrayar que en el 2003 Colombia ocupó el segundo lugar en cuanto al número de permisos iniciales de trabajos concedidos, seguido de Ecuador, Marruecos, Perú y Rumania.

En lo que se refiere a los visados, los nacionales colombianos necesitan visado para entrar en el territorio comunitario a partir del 2 de enero del 2002 cuando entró en vigor el Reglamento del Consejo de la Unión Europea, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales tienen la obligación de obtener un visado para cruzar las fronteras exteriores de la Unión Europea.

El número de visados expedidos a colombianos por las oficinas consulares fue en el 2001 de 11.346 y en el 2002 de 23.675. También se incrementó el número de colombianos que han obtenido la nacionalidad española. En el 2002 Colombia figura como el quinto país en número de concesiones de nacionalidad española. Lo superaron Perú, Marruecos, República Dominicana y Cuba.

Por otra parte, respecto de los solicitantes de asilo, en España existe un número importante de solicitantes de asilo de nacionalidad colombiana. A partir de 1998 se incrementó de manera geométrica cuando de 164 solicitudes de asilo se pasó a la cifra récord de 2.532 en el 2001. Los motivos se pueden

explicar por dos causas principales: la agudización de los conflictos internos en Colombia entre los años 1999 y 2001, que conlleva a un desplazamiento interno de la población de las regiones más afectadas por el conflicto armado. En segundo lugar por los problemas derivados del crecimiento del desempleo. Hay otra circunstancia: antes de exigir España visado a los colombianos se produjo un flujo por nuestras fronteras de estos ciudadanos que llegaban buscando trabajo, y en ocasiones, al ser rechazados por no cumplir con las exigencias de entrada utilizaban la vía del asilo para poder permanecer en nuestro país.

Inmigración Ilegal

Existe un colectivo importante de inmigración ilegal en España que no tenemos contabilizado. Hay algunos datos que nos indican la importancia de esta inmigración: en el 2001 fueron repatriados 3.866 ciudadanos colombianos; Colombia ocupó el segundo puesto después de Marruecos que tuvo 25.000 ciudadanos repatriados. En el 2002 fueron repatriados 1.286 colombianos. Así mismo, se han desarticulado redes colombianas que se dedican a la inmigración ilegal. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado desarticulaban 52 redes en el año 2002 y 23 redes hasta junio del 2003. En los últimos dos años se han detenido a 176 responsables.

Además por otros delitos y faltas entre el 2002 y el 2003 se han detenido 4.226 colombianos.

POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

La inmigración es un hecho que ha pasado a formar parte de la sociedad española. Actualmente hay 1.324.000 extranjeros legales residentes en España, lo que representa un 3.2% del total de la población. Hay que subrayar que no hemos alcanzado las tasas de otros países de nuestro entorno como Alemania, Reino Unido, Francia o Países Bajos, pero es una tendencia que se ha ido consolidando especialmente en los últimos tres años.

La regulación del fenómeno migratorio parte del respeto a la legislación vigente y de los compromisos asumidos por España en el marco de la política europea común de inmigración, asilo y fronteras, y de la colaboración con los países de origen y tránsito de los inmigrantes.

Los principios sobre los que se apoya la política de inmigración española son los siguientes:

- Favorecer la migración legal, a través de la ordenación de la llegada de inmigrantes con base en el respeto de las vías legales establecidas y en función de la capacidad de acogida de nuestro país. Así mismo, se mantiene la admisión de personas perseguidas y necesitadas de protección. Ello unido a la integración de los residentes extranjeros legales que, entraña por su parte, derechos y deberes.
- El segundo principio de nuestra política migratoria es la lucha decidida contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos que ha alcanzado un volumen preocupante, como se señaló antes.
- Y el tercer principio es la colaboración con los países origen de la inmigración.

Este conjunto de medidas es la base de un plan de actuación de carácter global y equilibrado, que podemos agrupar en cinco apartados: el reforzamiento del diálogo social, la adopción de medidas

normativas, la adopción de medidas de colaboración con los países de origen de la inmigración, la adopción de medidas sobre asilo y refugio y la mejora del plan de infraestructuras que afectan a la política de extranjería e inmigración.

REFORZAMIENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL

Se ha potenciado el diálogo con todos los agentes afectados por esta cuestión, ya sean instituciones, asociaciones, o partidos políticos, de acuerdo con la resolución adoptada por el Congreso de los Diputados en el debate del 7 de julio del 2002. Al mismo tiempo, se ha profundizado en la colaboración entre las Administraciones Públicas y los representantes de organizaciones y asociaciones de inmigrantes, utilizando para ello los mecanismos que están previstos en nuestra normativa: el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la Comisión Interministerial de Extranjería.

El Consejo Superior de Política de Inmigración es el mecanismo de diálogo y colaboración permanente entre la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

En el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes participan representantes de las Administraciones Públicas, así como las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, especialmente las asociaciones de inmigrantes, y es un instrumento de intercambio de puntos de vista y de comunicación entre todos ellos.

Finalmente, la Comisión Interministerial de Extranjería ha incorporado a todos los representantes de los departamentos ministeriales afectados por la política migratoria.

ADOPCIÓN DE MEDIDAS NORMATIVAS

El marco normativo en España está constituido por la Ley Orgánica 4/2000 del 11 de Enero, ley que establece los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Esta ley fue reformada a finales del 2000 con el fin de dar respuesta a los nuevos retos de la inmigración que se ha convertido en un hecho estructural y ha convertido a España en un país de destino de importantes flujos migratorios, pero también como un punto de tránsito hacia otros estados de la Unión Europea.

La aprobación de la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros trató de incorporar los compromisos internacionales que ya habían sido asumidos por España. En este sentido fue necesario recoger los principios adoptados por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea reunidos en Tampere el 16 y el 17 de Octubre de 1999, - en Tampere, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea decidieron crear lo que se ha llamado el “espacio de libertad, seguridad y justicia”, así como responder a la necesidad de incorporar al ordenamiento interno español todo el acervo relativo al régimen de entrada, condiciones de expedición de visados, regulación de la estancia de los extranjeros en nuestro país, y de la responsabilidad y sanciones en su caso de los transportistas.

Los objetivos prioritarios de la política de inmigración es garantizar la integración y convivencia en la sociedad española de todos los extranjeros que residen en nuestro país, canalizar los flujos migratorios

y dotar de instrumentos al Estado para luchar contra las redes que trafican con seres humanos y su posterior explotación laboral.

Las líneas y aspectos fundamentales de este marco normativo son las siguientes:

La Ley Orgánica y su Reglamento de desarrollo aprobada en julio del año 2001, consagra en primer lugar los derechos y libertades de los extranjeros; esta ley orgánica tiene como premisa fundamental que los extranjeros ejerciten los derechos en igualdad de condiciones con los españoles, y distinguen a su vez, los derechos cuya titularidad y ejercicio corresponden a todos los extranjeros como derechos fundamentales de la persona de aquellos que se encuentran en situación de legalidad en el país, como derechos sociales o de configuración legal.

Se establece un régimen de permisos con el que se busca incentivar a los extranjeros para que entren y residan en nuestro país dentro del marco de la legalidad frente a la entrada y a la estancia de carácter ilegal.

Se prevé un régimen sancionador que ha dotado al Estado de instrumentos normativos y operativos para hacer cumplir las normas que rigen la entrada y permanencia en territorio español, evitar la explotación laboral de los extranjeros y luchar contra el tráfico de personas.

Y la coordinación interinstitucional entre el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Observatorio Permanente de la Inmigración y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Durante la vigencia de esta normativa se ha producido un incremento importante en el número de residentes extranjeros en España, lo que ha reforzado la necesidad de que esta legislación se adapte de manera continua a los cambios en el fenómeno migratorio.

La actual reforma de la legislación de extranjería e inmigración tiene los siguientes objetivos:

La simplificación de los trámites administrativos para la concesión de permisos de trabajo y residencia. Para estudiar, residir y trabajar en España bastará el visado correspondiente de estudios o de residencia. En el momento en que el extranjero entre a nuestro país con uno de estos visados no tendrá que realizar ninguna tramitación posterior durante el período de tiempo autorizado para dicho visado.

En cuanto a la obtención de dichos visados, como de los permisos posteriores, se ha considerado suprimir la exigencia de documentación innecesaria y simplificar los procedimientos, eliminando la duplicidad de resoluciones en lo que se refiere a los permisos de trabajo y de residencia y la necesidad de tarjeta de residencia a los nacionales de lo que se llama el espacio económico europeo y para los familiares de éstos.

Dentro de este proceso de revisión de la legislación, hay que tener en cuenta lo que se denomina el “contingente” para el 2003. El contingente para trabajadores extranjeros como mecanismo importante para canalizar los flujos migratorios hacia España. El objetivo es satisfacer eficazmente las demandas de mano de obra en nuestro mercado de trabajo y garantizar los derechos de los potenciales trabajadores, por lo que se han introducido las reformas necesarias para la determinación y gestión de este contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios.

La mejora en la adecuación de los plazos para la presentación de las ofertas, la constitución previa de comisiones de selección en cada uno de los países de origen y la normalización de su funcionamiento.

to, la corrección de retrasos y la gestión de las ofertas en el ámbito periférico y la difusión necesaria sobre los beneficios de la contratación.

Por otra parte, se pretende optimizar los instrumentos para luchar contra la delincuencia cuando los hechos delictivos son cometidos por extranjeros. Ya se remitió por el Gobierno un Proyecto de Ley para reforzar el marco penal y agilizar los procedimientos de expulsión, así como los procedimientos judiciales en que se encuentren involucrados los extranjeros que cometan delitos o faltas en España. Se reforzarán los medios para luchar contra la inmigración ilegal por lo que se establecerán vías de colaboración con las compañías de transporte que permitan conocer la información de aquellas personas que van a ser trasladadas a España antes de la salida desde el país de origen.

Además, se incorporarán las disposiciones que están siendo aprobadas por la Unión Europea en esta materia y el contenido de las directivas aprobadas por el Consejo de Ministros de Justicia de Asuntos Interiores de la Unión Europea, fundamentalmente en la obligación para los transportistas de tener a su cargo aquellos extranjeros trasladados en tránsito cuando no puedan ser enviados al país de destino y la ejecución por parte de las autoridades españolas de las resoluciones de expulsión contra extranjeros que sean dictadas por otros estados miembros de la Unión Europea.

COLABORACIÓN CON LOS PAÍSES TERCEROS ORIGEN DE LA INMIGRACIÓN

Estas medidas se pueden agrupar en dos apartados:

a) Medidas adoptadas en el marco de la Unión Europea

Las medidas adoptadas hasta el año 2003 vienen determinadas por lo dispuesto en el Título IV del Tratado de la Comunidad Europea y por las directrices establecidas por el Consejo Europeo en sus reuniones de Tampere, Laeken, Sevilla y Salónica.

Recientemente, en el ámbito de la migración legal, destacar que se han adoptado, por parte de la Unión Europea, dos Directivas: una sobre la reagrupación familiar de los inmigrantes y otra sobre el estatuto de los residentes de larga duración.

Por otra parte, el Gobierno español pondrá en práctica todas aquellas medidas dirigidas a luchar contra la inmigración ilegal conforme con las conclusiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Se ha procedido a la revisión de la lista de países cuyos nacionales están sometidos a la exigencia de visado y al establecimiento de un banco común de visados para toda la Unión Europea, también a la negociación de acuerdos de readmisión con los terceros países y la elaboración de una política común de repatriaciones y lucha contra el tráfico de seres humanos.

España ha participado activamente en los proyectos encaminados a una gestión coordinada e integrada de las fronteras exteriores de todos los países miembros de la Unión Europea. Desde septiembre del 2002 España ha participado en operaciones conjuntas con otros estados miembros en las fronteras marítimas, terrestres y aéreas. No hay que olvidar que España es frontera exterior de la Unión Europea y tiene una fuerte presión migratoria en los tres tipos de fronteras, especialmente en las aéreas y en las marítimas.

Otro de los aspectos que se contempla por los jefes de Estado y de Gobierno es la integración de la política de inmigración en las relaciones exteriores de la Unión Europea con terceros países, ya sean estos países de origen o de tránsito de la inmigración, intensificando la cooperación con los mismos para la gestión conjunta y el control de las fronteras, así como para la readmisión. Esta colaboración deberá ser evaluada sistemáticamente y de ello dependerá, en cierta medida, las ayudas para la cooperación al desarrollo.

b) Medidas adoptadas en el ámbito de las relaciones bilaterales de España con cada uno de estos países

Durante los últimos tres años, España ha firmado convenios sobre inmigración con los países de los que proceden la mayoría de la población extranjera que reside legalmente en nuestro país. Su finalidad es el establecimiento de cauces legales para que los inmigrantes que deseen establecerse en España puedan trasladarse a nuestro país al margen de situaciones que les hagan desembocar en la irregularidad y la marginación. Se han negociado y firmado convenios de regulación y ordenación de flujos migratorios especialmente laborales. El primer convenio se firmó con Colombia el 21 de mayo del 2001. Posteriormente, se han firmado convenios similares con Ecuador, Marruecos, República Dominicana, Rumania y Polonia.

Estos convenios regulan de modo global aspectos como la contratación de trabajadores, la tramitación de los correspondientes visados, la readmisión de nacionales propios y de terceros estados, así como el retorno voluntario de trabajadores inmigrantes en aspectos vinculados a la cooperación al desarrollo. Mediante procedimientos ágiles se articula la emigración laboral desde estos países hacia España, lo que supone también un instrumento eficaz de prevención de la inmigración ilegal, así como una ayuda importante para la cooperación al desarrollo de esos países.

Se ha intensificado la colaboración con otros países de origen o tránsito de los movimientos migratorios, para avanzar en una mayor cooperación de estos otros países de los que proceden los inmigrantes. Se ha abierto un diálogo a nivel bilateral, pero también a nivel de la Unión Europea que ha permitido avanzar en alcanzar acuerdos con los países de los que proceden flujos migratorios. Los países prioritarios para España son los países africanos del área subsahariana como Senegal, Malí, Gana, Gambia, Guinea-Bissau, Camerún y Cabo Verde; en el continente asiático con China y Paquistán, mientras que en Europa con países del Este como Ucrania, Rusia o Moldavia.

Otros aspectos importantes para el Gobierno español son la coordinación de la política migratoria con la cooperación al desarrollo y el comercio. La actuación coordinada en estos dos sectores contribuirá a un enfoque global de cara a la ayuda y cooperación a los países de origen y tránsito de la migración. En efecto el Plan Director de Cooperación para el período 2001-2004 establece los objetivos y prioridades horizontales, sectoriales y geográficas con el fin de concentrar la ayuda allí donde pueda ser más efectiva y de mayor impacto. El Plan Director define 29 países prioritarios para la cooperación española, entre ellos aparecen los países iberoamericanos Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Paraguay.

En esta planificación de la cooperación española se tiene especialmente en cuenta el carácter y la intensidad de los flujos migratorios no solamente dirigidos a España sino también a otros países de la Unión Europea. El total de la ayuda oficial al desarrollo en el 2002 fue de 1.707 millones de Euros, de los cuales se ejecutaron 962.000 mediante cooperación bilateral y 745.000 mediante la cooperación multilateral.

MEDIDAS SOBRE ASILO Y REFUGIO

En el 2001 solicitaron asilo en España un total de 9.490 personas, lo que supuso un incremento de un 20% sobre el año anterior. El Gobierno español mantiene en este ámbito los compromisos internacionales para la protección de las personas perseguidas, establecidos por la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York. Las medidas concuerdan con la definición de las líneas de la política europea de asilo y las orientaciones fijadas por el Tratado de la Comunidad Europea y el Consejo Europeo.

En los últimos meses se está impulsando fuertemente la elaboración de esta política europea común de asilo, especialmente sobre acogida de solicitantes de asilo y definición de los estados responsables del examen de las solicitudes de asilo.

Se mantiene una estrecha colaboración con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados a través de su participación en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Cada día se intenta mejorar el sistema de acogida y ayuda para estos solicitantes de asilo, refugiados y apátridas, mediante la acogida de los solicitantes de asilo en los puestos fronterizos.

Se presta atención a la integración de los refugiados y personas a los que se le haya otorgado otro tipo de protección internacional, en especial a personas vulnerables como menores no acompañados, de la tercera edad y enfermos graves. Para la ejecución y la consecución de estos fines, el presupuesto del 2002 fue de 14 millones de euros, mientras que para el 2003 la cantidad inicialmente presupuestada asciende a 14.975.000.

MEJORA DEL PLAN DE INFRAESTRUCTURA

La política migratoria debe contar con un marco normativo y de cooperación con los países afectados, así como abordar un conjunto de medidas prácticas para llevar a cabo su materialización. Con el fin de crear y mejorar las infraestructuras en extranjería y migración se han adoptado las siguientes medidas:

Las oficinas consulares españolas han mejorado en la dotación de recursos humanos, especialización de los mismos, en el incremento de los medios técnicos y la coordinación con los otros organismos de la administración implicados en la tramitación de expedientes de extranjería e inmigración. Se han elaborado planes para la atención humanitaria de los inmigrantes en situación vulnerable en colaboración con el resto de las administraciones públicas y organizaciones no gubernamentales. Se han puesto en funcionamiento centros para la atención de inmigrantes, fundamentalmente en las zonas donde hay una mayor concentración como son Madrid, Cataluña, Barcelona, Valencia, Murcia y Canarias punto de entrada de los flujos migratorios procedentes de África.

A nivel interno, hemos previsto mejorar la creación y funcionamiento de las oficinas de extranjeros: contar en todo el territorio español con órganos especializados para la tramitación de la documentación para aquellas personas que residen en España. Se han constituido oficinas de extranjeros en nuevas provincias. Se han dotado recursos humanos en la medida en que ha sido posible, para el buen funcionamiento de las mismas; estas oficinas se han dotado de medios informáticos y se ha pretendido la armonización de las prácticas administrativas entre todas las oficinas existentes en el territorio español con el objeto de evitar diferentes interpretaciones de la aplicación de la normativa.

Se está avanzando en la mejora de los controles fronterizos partiendo de nuestra pertenencia a un espacio de lo que se ha llamado el espacio de libertad, justicia y seguridad común como es el espacio de la Unión Europea. Las medidas se centran en el funcionamiento de lo que se llama el sistema integrado de vigilancia exterior mediante la incorporación de las nuevas tecnologías en el control fronterizo. Se ha mejorado el sistema de controles móviles especialmente en las fronteras terrestres, incrementando la red de funcionarios de enlace, no solamente en nuestro país, sino con los funcionarios de enlace de los otros países de la Unión Europea. Esta colaboración con autoridades de los países de origen permite luchar con más eficacia contra el tráfico de seres humanos.

Se potenciará la repatriación de extranjeros ilegales a través de la especialización de los recursos humanos dirigidos a evitar el tráfico y la inmigración ilegal. Se mejorará la red de centros de internamiento para los extranjeros que estén sujetos a expedientes de expulsión.

Se ha reforzado la lucha contra el empleo ilegal de trabajadores extranjeros. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España ha potenciado mediante un plan específico la labor inspectora respecto a las condiciones jurídicas y laborales de los trabajadores extranjeros con el fin de evitar su explotación.

RELACIONES BILATERALES: ESPAÑA-COLOMBIA

Antes de terminar, haré una breve reseña sobre el acuerdo bilateral entre España y Colombia: “Acuerdos sobre regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales”.

El 21 de mayo del 2001 se firmó este acuerdo entre España y Colombia. En dicho acuerdo se especifica la comunicación de ofertas de empleo a las autoridades colombianas y la posibilidad de satisfacerlas de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo español y los empleadores españoles. Se contempla la valoración de los requisitos profesionales a las personas que van a desplazarse, también las condiciones de viaje y acogida de los trabajadores colombianos en España, y los derechos laborales que asisten a estos trabajadores colombianos y el aspecto del retorno y especificidades para los trabajadores de temporada.

En la reunión celebrada en Bogotá los días 3 y 5 de Diciembre de 2001, se constituyó un comité mixto para la coordinación hispano colombiana, comité que estaba previsto en el artículo 17 del acuerdo. En el 2002 fueron admitidos en España 1.112 trabajadores colombianos, de ellos 565 correspondieron a ofertas de trabajo permanente y estable, y 547 a ofertas de carácter temporal.

En el período del 1 de enero al 2 de Junio del 2003 se han admitido 242 trabajadores colombianos, de ellos 65 con trabajo de carácter estable y 167 con carácter temporal.

Las empresas españolas solicitan a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la mano de obra calificada y no calificada que necesitan. Éstas elaboran y tramitan el correspondiente expediente de solicitud a través de la Embajada de España en Bogotá ante las autoridades colombianas. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia es la entidad responsable de realizar la preselección de candidatos y de hacer la propuesta correspondiente a las autoridades españolas.

La valoración de este acuerdo es positiva en cuanto al funcionamiento del convenio hispano colombiano, y en general sobre los avances que se han conseguido en el tema de la política migratoria,

tanto en lo que se refiere al ámbito de la lucha contra la inmigración ilegal como a favorecer e impulsar la migración legal y la lucha contra el tráfico de seres humanos.

Aunque no se han cumplido todos los objetivos previstos, nuestra intención es continuar con este programa de trabajo para hacer frente a este fenómeno migratorio creciente y que ha adquirido un carácter estructural en nuestro país.

LA MIGRACIÓN MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS

Alicia Kerber Palma

Responsable de Asuntos Políticos y Derechos Humanos en la Embajada de México en Colombia.

La migración de México a Estados Unidos es un proceso complejo que se sustenta en la conformación de redes sociales, familiares y culturales con base en las cuales se configura un sistema de intercambio y circulación de gente, dinero, bienes e información entre los asentamientos de migrantes a ambos lados de la frontera.

El proceso migratorio de esta forma no implica el desmembramiento de las comunidades de origen, sino su configuración como comunidades transnacionales. Es típico ver en los Angeles, Chicago o Nueva York, zonas de concentración de oaxaqueños, michoacanos y poblanos respectivamente, que tienen sus negocios y actividades sociales como si vivieran en sus comunidades de origen. También es común verlos viajar a sus comunidades de origen a fines de año o durante las fiestas anuales de sus pueblos, cuyo desarrollo regional proviene del envío de remesas, y donde las tradiciones locales se ven influenciadas por las de la ciudad o región donde trabajan los migrantes no documentados y los residentes legales.

En el contexto anterior, las remesas conforman un elemento sustancial para reproducir y sostener económicamente esta bipartición de las comunidades migrantes mexicanas aquí y en los Estados Unidos de América. Esta situación abarca las familias que establecen formas de reproducción social y económica que involucra de manera preponderante los ingresos salariales de los migrantes en Estados Unidos. Sin embargo, aunque todos los hogares que conforman una comunidad transnacional participan igualmente del fenómeno migratorio, no en todos ellos las remesas fluyen con la misma magnitud, ritmos y frecuencias.

Hay diversos factores socioeconómicos, demográficos, de estructura familiar, composición de hogar, características de sus miembros, evolución del ciclo familiar, experiencia e historia migratoria familiar individual, entre otros, que establecen importantes diferencias en cuanto a las condiciones en que una comunidad se vuelve receptora de remesas; por lo mismo, no basta la presencia de migrantes en una comunidad para presumir una mayor probabilidad de recibir remesas en aquella. En México se han puesto en práctica modalidades para el envío de remesas y seguimientos para identificar su destino hacia el consumo o hacia la inversión.

EL LARGO CAMINO DE LAS REMESAS

En primer lugar, la mayor parte de la comunidad mexicana en los Estados Unidos es indocumentada. Desconocemos si es el caso de Colombia y de su comunidad en Miami por citar una ciudad de asentamientos colombianos provenientes de los estratos de clase media acomodada con recursos para tramitar su residencias legales, al contrario de la migración mexicana que cruza la frontera norte sin más recursos materiales que los que le ofrece la red que citamos con anterioridad.

En segundo lugar, esta inestabilidad de estatus legal ha obligado al gobierno mexicano a través de su red consular a otorgar la llamada “matrícula consular”, instrumento de identificación que ha sido reconocido por autoridades locales y bancos estadounidenses para la expedición de licencias y aperturas de cuentas.

En tercer lugar, los remitentes del dinero buscan con el envío, antes que otra cosa, paliar las necesidades de sus familias, por lo que el gobierno federal y estatal han buscado modalidades para dirigir parte importante de las remesas a la inversión. En este sentido, existe un programa denominado tres por uno, que consiste en que por cada dólar que las organizaciones de migrantes de Estados Unidos aporten a un fondo para el desarrollo de sus comunidades en México, los gobiernos federal y estatal aportarán dos. Jalisco es un ejemplo de lo positivo de este convenio.

Algunas cifras permiten un mayor entendimiento del papel que juegan las remesas en nuestro país. Según datos del censo de los estados el volumen total de personas nacidas en México residentes en Estados Unidos pasó de poco menos de 2.2 millones en 1980 a casi 4.5 millones en 1990, y a casi 8 millones en el 2000. La población hispana es actualmente de 34 millones, y aunque es difícil dar una cifra exacta de la de origen mexicano debido a la situación de la migración indocumentada, cifras no oficiales hablan de casi 7 millones. Estos cambios en la magnitud de la migración inciden directamente en el flujo de remesas que los migrantes envían periódicamente a sus comunidades de origen en México. Estas constituían hasta algunos años la cuarta fuente de ingresos de divisas después de la venta de manufacturas, petróleo y turismo, mientras que para el año 2002 con un monto de casi 10 mil millones de dólares se ubicaron en el segundo lugar.

La decisión de remitir remesas por los mexicanos está directamente determinada no sólo por el ciclo de vida familiar, sino también por las características de la comunidad de origen; la propensión a remitir tiende a disminuir en aquellas comunidades con mayores recursos y condiciones económicas más favorables. Así mismo, el envío de remesas parece estar asociado a la modalidad migratoria y en particular al carácter de los vínculos que establece el migrante con su comunidad de origen. Se ha demostrado que el envío de remesas y el monto de las mismas tiende a ser mayor entre los migrantes temporales y circulares, y menor entre los migrantes que han adoptado una residencia estable y permanente en Estados Unidos. En este caso, los recursos económicos, sociales y familiares se orientan más a asegurar una estancia estable y duradera que puede incluir a los miembros de su familia; por el contrario, cuando los migrantes planean retornar es más probable el envío de remesas con el objetivo de asegurar una posición mejorada en la localidad de origen.

Estos datos sugieren que para analizar la migración y sus efectos es necesario incluir otros factores relevantes como son las condiciones estructurales de los lugares de destino, las redes migratorias y los otros tipos de relación que los migrantes temporales y permanentes mantienen o establecen con sus redes de origen. Las redes sociales que soportan los círculos migratorios llevan a cabo relaciones que a

la distancia o a su regreso establecen los migrantes con el terruño. Estas redes sociales mantienen los circuitos migratorios y son una peculiar forma de relación entre los migrantes y sus comunidades de origen.

DISTINTOS ORÍGENES

Es importante destacar que las hay de diferentes tipos y que son expresiones de la historia misma de las migraciones mexicanas, de la naturaleza humana y de la capacidad organizativa de los migrantes. Básicamente pueden ser definidas como estructuras informales que con o sin remuneración de por medio proporcionan información y apoyo a los nuevos migrantes en diversos puntos de su peregrinar desde el pueblo hasta el condado anfitrión pasando por la frontera.

Además de ser determinantes para la definición de los flujos y circuitos las redes de la migración permiten a través de la conformación de colonias de migrantes con origen común, sean del estado de México, de Michoacán o de Jalisco o de cualquier entidad federativa de México, mantener lazos más estrechos con la comunidad de origen, reproducir prácticas culturales propias e incorporar elementos culturales de la sociedad anfitriona a la comunidad de origen.

Aunque las redes de migración se entienden como un conjunto de arreglos familiares y de amistad, es necesario incluir en este concepto a las que son propiamente redes personales, que son mecanismos de intermediación que permiten acceder a trabajos y a mejores salarios mediante relaciones distantes y organizadas para tal efecto.

Las redes dependiendo de su naturaleza personal o de intermediación tienen diferentes tipos de solidaridad o pago por el servicio recibido. Las redes de la migración tienen claroscuros, pues además de conectar a los migrantes con sus regiones de origen y promover la concentración de la migración de un mismo origen, también albergan, promueven y sustentan a las redes de intermediación que introducen prácticas poco sanas y riesgosas tanto para el ingreso ilegal de los connacionales a los Estados Unidos como para la inserción de los nuevos migrantes en el mercado laboral norteamericano.

Estas prácticas existen por la ausencia de un mercado ordenado de trabajo entre ambos países. Nos referimos a los llamados polleros o bandas del crimen transnacional organizada que también forman parte de la negativa transnacionalización de las comunidades México – norteamericanas, o el llamado capataz, persona que el empresario agrícola utiliza para coordinar los trabajos en el campo y que a su vez es el enganchador de migrantes mexicanos oriundos de su comunidad que contrata para llenar las vacantes.

Para efecto de análisis político, manejo de crisis y diseño de política regional, es necesario tener en cuenta por su enorme potencial transformador aquellas relaciones que los migrantes temporales y permanentes mantienen o establecen con sus regiones de origen, las cuales van desde el apoyo a ciertos candidatos para las presidencias municipales hasta buscar el voto de ellos desde el exterior e influir así de manera directa en la toma de decisiones que trascienden el ámbito familiar e impactan el colectivo.

Los connacionales que viven en el extranjero se convierten en personajes ausentes que han encontrado asiento definitivo en otras latitudes, pero que mantienen lazos familiares y afectivos en el pueblo y que ocasionalmente se ocupan de los parientes y amigos que dejaron en otros.

Los migrantes se convierten en personajes con ausencias y presencias cíclicas que mantienen fuertes intereses en ambos puntos de la migración y que continúan participando de la vida cotidiana de sus regiones de origen. En otras ocasiones los migrantes que regresan a sus lugares de origen no encuentran oportunidades de empleo acordes a las nuevas habilidades que han adquirido, ni opciones para satisfacer las necesidades que han desarrollado, lo que los lleva a reactivar el ciclo de migración y a convertirse en personajes de frontera. Aunque aprecien los valores y la cultura de la tierra que los vio nacer deciden asentarse definitivamente en los Estados Unidos por el choque cultural que les produce volver a vivir en sus pueblos de origen.

Sin pretender restarle importancia alguna al voto en el extranjero, es necesario que las comunidades mexicanas en Estados Unidos tomen conciencia de que la mejor manera de influir es a través de su participación política en ambos lados de la frontera. La binacionalidad en nuestras comunidades es uno de los elementos imprescindibles para que la transnacionalización que citamos ayude a su país de origen. Es necesario dejar sentado que más que el voto en México, primero tendría que lograrse que el mexicano residente se convierta en ciudadano americano sin perder su nacionalidad mexicana.

Finalmente lo que importa es la organización de las comunidades migrantes para su mejor posicionamiento en Estados Unidos, y para dirigir, conducir y potenciar sus vínculos con las regiones de origen. En el caso mexicano, las relaciones que las comunidades establecen con su terruño desde el exterior no se quedan únicamente en el nivel personal, familiar o comunitario. Tienen fuerte impacto sobre las relaciones que existen entre los diferentes ámbitos de gobierno de los países y producen interacciones y dependencia entre la tierra que los vio nacer y el lugar donde actualmente viven. Gracias al transnacionalismo de las comunidades mexicanas, han surgido relaciones más profundas y complejas entre estados, municipios y ciudades de ambos países que transforman el entorno y por tanto, requieren de estudios de impacto regional que conlleven a la identificación de oportunidades para el desarrollo y la cooperación internacionales, que beneficien a los migrantes y a sus comunidades de origen y residencia.

La última experiencia es la creación del Instituto de Mexicanos en el Exterior, integrado por todos los clubes y asociaciones de mexicanos en el exterior con un comité electo democráticamente. El comité integrado por cien representantes electos por sus comunidades busca impulsar la participación de nuestros migrantes en las políticas públicas de nuestro país, promover la transparencia y aprovechar en toda su capacidad la red consular mexicana.

La creación de este instituto es importante porque 9 millones de compatriotas nacidos en México residen en el exterior. 14 millones de personas nacidas en Estados Unidos son de origen mexicano. Para el 2050 se prevé que uno de cada cinco estadounidenses será de origen mexicano. La población hispana es la minoría más numerosa en Estados Unidos, superando incluso a los afroamericanos. De cada tres latinos en Estados Unidos dos son de origen mexicano. Los mexicanos constituyen el 7% de la población norteamericana.

Estos son los avances logrados por el gobierno federal mexicano y que esperamos sirva al gobierno colombiano como una experiencia que puede ser exportada hacia otros países para que logremos consolidar nuestras comunidades en el extranjero.

LA MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS

UNA PERMANENTE REFLEXIÓN

Micaela Aguilar González

Secretaria de la Comisión de Derechos Humanos en el Senado de la República de México.

La migración mexicana hacia Estados Unidos no siempre desempeñó el papel que tiene hoy en día.

Durante las tres primeras décadas del siglo XX, se practicó por pequeños grupos de jóvenes, sin un impacto significativo para las comunidades.

A lo largo del programa bracero y el reparto agrario, comenzó a desempeñar un papel más dinámico en el desarrollo económico, ya que la salida de braceros brindó a los migrantes una forma de adquirir los fondos necesarios para sus cultivos a su regreso al país.

En los años setenta, se combina con la modernización agrícola y los cambios en la organización del comercio y las manufacturas en las grandes áreas urbanas, que originaron el desplazamiento de los trabajadores de las industrias tradicionales así como el agotamiento de las oportunidades comerciales en el ámbito local. De esta forma, la emigración internacional adquirió rango de estructura de supervivencia. Por tanto, a partir de 1980 la emigración empieza a ser marcadamente definitiva, hasta que hoy en día se calcula que alrededor de 450.000 mexicanos se van a los Estados Unidos anualmente.

En razón de que nuestra migración es de carácter laboral, entre quienes la practican predomina la población que va de los 15 a los 45 años. En su conjunto, el fenómeno ha traído aparejado, por un lado, el crecimiento sustancial del dinero que envían los migrantes a sus familiares. En el 2002 las remesas fueron de cerca de 10 mil millones de dólares, que representan poco más del 1.5% del PIB mexicano y tan sólo 4 mil millones menos de lo recibido por el rubro de inversión extranjera directa; por otra parte, ha significado una válvula de escape al grave deterioro que presenta nuestra economía en materia de empleo. En el 2002 ingresaron 1.2 millones de mexicanos a la fuerza laboral, de los cuales gran parte emigraron a Estados Unidos. Así, cinco millones de empleos en ese país son ocupados por migrantes. De ellos, contra lo que comúnmente ocurría, sólo el 10% trabaja en el sector agrícola y el restante 90% se desenvuelve en el sector de servicios, la construcción, la industria avícola y la automotriz, principalmente.

La política fronteriza estadounidense ha motivado a los migrantes ilegales a quedarse en Estados Unidos. Antes de que se aprobara la Ley de Control y Reforma de la Inmigración (IRCA), la estadía

promedio de los indocumentados era de 2.6 años. Para 1998 luego de las medidas aprobadas por la administración Clinton, esta cifra subió a 6.6 años.

Al lado de estas cifras que son sin duda impactantes, encontramos el reverso de la moneda. Casi 300 mexicanos mueren cada año tratando de cruzar ilegalmente la frontera. Después de 8 años del “Operativo guardián”, 2.200 indocumentados han perdido la vida y 4.429 indocumentados fueron rescatados del 2001 a mayo del 2002. 53 mexicanos están sentenciados a la pena de muerte, representando el 44% del total de los extranjeros condenados a la pena capital, ubicándose la mayoría de ellos en los estados de California y Arizona. 138 mexicanos esperan sentencia y otros 142 están involucrados en procesos penales. Desde el 2000, 36 mexicanos se han salvado de recibir la pena de muerte, 22 han sido sentenciados y 18 están en proceso de serlo. Estas personas son atendidas por un programa de asistencia jurídica que ha implementado el gobierno mexicano.

Ante esta situación, el país ha insistido en múltiples foros en la necesidad de alcanzar un acuerdo migratorio que le dé certidumbre a este proceso tan complicado, buscando potenciar los beneficios y minimizar los costos. Lamentablemente, a partir de los sucesos del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, las prioridades norteamericanas han tomado otros rumbos.

El Congreso mexicano no ha sido ajeno a los esfuerzos del poder ejecutivo. En este contexto destacan algunas de las acciones que hemos estado realizando como poder legislativo.

MEDIDAS DE CARÁCTER LEGAL

México ajustó su legislación a una nueva práctica de la comunidad internacional, dando pie para que sus nacionales defiendan sus intereses en el lugar donde residan sin menoscabo de conservar la nacionalidad mexicana.

Las reformas constitucionales del 5 de marzo de 1997 por las que se modificaron los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvieron por objeto la no-pérdida de la nacionalidad, independientemente de que se adoptara otra nacionalidad distinta a la mexicana. La iniciativa fue integrada con un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y los lazos con nuestros connacionales en el exterior.

Al considerar que la fortaleza de la soberanía reside en la cohesión social de los mexicanos, vivan fuera o dentro del territorio nacional, la reforma y la correspondiente Ley de Nacionalidad ampliaron de manera efectiva los lazos de los residentes en el exterior con la nación, contribuyendo a fortalecer a México como cultura y organización política.

La posterior reforma al apartado A de dichos artículos constitucionales modificados en 1997, amplió los beneficios a nuestros compatriotas.

El texto constitucional anterior establecía que quienes hubieran perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera -y se encontraran en pleno goce de sus derechos- podrían beneficiarse *dentro de los cinco años siguientes a la citada fecha de entrada en vigor de la ley* de lo dispuesto en el artículo 37 constitucional, previa solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Ley de Nacionalidad también estableció en su artículo cuarto transitorio un plazo de 5 años para que el interesado presentara ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la solicitud de certificado de nacionalidad o declaración de nacionalidad mexicana, plazo que en ambas disposiciones se cumplía en marzo de este año 2003. En razón de ello, la reforma aprobada por la Cámara de Senadores el 25 de marzo del presente año, introdujo una adición que eliminó dicho plazo para que ningún mexicano por nacimiento pueda ser privado de su nacionalidad y pueda obtener este beneficio en cualquier tiempo, si se encuentra en pleno goce de sus derechos.

En otro sentido, se ha dado impulso al tema del voto de los mexicanos en el extranjero. La lucha por sus derechos políticos comenzó a darse desde finales de 1996, pues la reforma a la fracción 3 del artículo 36 de la Constitución marcó la posibilidad de que por primera vez se pudiera votar en las elecciones presidenciales *en los términos que señalaba la ley* y ya no exclusivamente en el distrito electoral a que correspondían. En ese año, se aprobó el artículo 8 transitorio de COFIPE, en el cual se estableció la creación de un Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, para acreditar la identidad de las personas radicadas en el exterior. En 1997 se anuncia el establecimiento de un programa para integrar dicho registro.

En el párrafo tercero del COFIPE se dispuso que el Consejo General del IFE integrara una comisión de especialistas de diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, que fue designada el 29 de abril de 1998. El 12 de noviembre de ese año la comisión entregó su primer informe final a la Cámara de Diputados. Dicho informe lo dividió en 13 puntos y estableció que era técnicamente viable la implementación del voto de los mexicanos en el exterior.

El estudio demográfico realizado asentó que para la jornada electoral del 2000, 9.5 millones de mexicanos en Estados Unidos serían residentes. De estos, 3.5 millones serían indocumentados, 30.000 tendrían doble nacionalidad y 800.000 estarían en tránsito en este país durante la jornada electoral.

Con base en el propio estudio, se estimó que el costo de hacer la reforma alcanzaría la cifra de 70 millones de dólares si se votara con credencial de elector emitida en México y 300 millones de dólares si se emitiera el documento en Estados Unidos. Sin duda, estos costos han jugado un papel importante en los avances en la materia.

Actualmente el poder legislativo tiene en estudio 10 iniciativas de los tres principales partidos en México: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido Revolución Democrática y ante la necesidad de que este derecho se haga posible, se han organizado paneles permanentes de acción plural para el voto de los mexicanos en el extranjero.

En el primero se observó que su interés fundamental se enfocaba en votar y ser votados. Expresaron la posibilidad de ser representados en el Congreso de la Unión a través de lo que se dio en llamar en nuestro país *la Sexta Circunscripción*. El objeto sería aumentar el número de integrantes de la Cámara de Diputados, siguiendo el mismo método que para la elección de diputados plurinominales, lo que se traduciría en 40 diputaciones para mexicanos en el extranjero. Actualmente, contamos con 500 diputados a nivel federal.

En el segundo, se elaboró una propuesta en la cual las cámaras de Diputados y Senadores se comprometieron a trabajar en el tema con el objeto de llegar a un acuerdo mínimo sobre el objetivo central del voto de los mexicanos en el extranjero y así avanzar en los objetivos finales.

En el tercero, se concretaron dos propuestas: la creación de una conferencia entre las comisiones de Asuntos Fronterizos de la Cámara de Senadores y la Comisión de Población, Migración y Frontera de la Cámara de Diputados, para sustentar institucionalmente los trabajos realizados con relación al tema. Es tarea pendiente para la actual LIX Legislatura darle continuidad a estos esfuerzos.

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Uno de los instrumentos que más hemos utilizado en los últimos años ha sido aprovechar el contacto permanente con nuestra contraparte en los Estados Unidos, a través de las Reuniones Interparlamentarias. Se han celebrado 42 y, en la última, recientemente celebrada, el tema central fue el migratorio. La agenda buscaba entre otros objetivos:

- Lograr que el Congreso de Estados Unidos diera prioridad al asunto migratorio bilateral.
- Obtener el acuerdo de ambas delegaciones en el sentido de hacer un llamado a sus respectivos gobiernos para que trabajen en las soluciones que acaben con la muerte de migrantes mexicanos en la región fronteriza y el abuso de las organizaciones de traficantes de personas.
- La creación de un grupo ad-hoc entre los poderes legislativos para dar seguimiento a la Reunión Interparlamentaria y profundizar en los temas migratorios discutidos.
- Insistir a los legisladores en que la solución a los asuntos migratorios sólo se alcanzará en la medida que se reforme la situación vigente.
- Insistir en la legalización de los mexicanos indocumentados residentes en Estados Unidos, en el establecimiento de un acuerdo para regular el flujo de los trabajadores temporales y en el otorgamiento de visas adicionales para los mexicanos que se encuentran en la lista de espera.

No obstante, en el Congreso de este país subsiste el desinterés por debatir una reforma sustancial y con ella un acuerdo migratorio con México. Prueba de ello es que al instalar la 108 legislatura, los líderes de ambas cámaras no incluyeron el asunto entre sus temas prioritarios. También al respecto, un senador norteamericano al término de la reunión señaló que todavía el Congreso de Estados Unidos no se ha puesto de acuerdo sobre cómo avanzar en el tema de migración. Reconoció sin embargo que “se tiene que encontrar una solución para avanzar de manera que el sistema funcione, que respete las leyes de estado de derecho y que se logre todo el apoyo del pueblo americano. No hay ninguna propuesta sobre migración en el Congreso de Estados Unidos que haya cosechado el consenso y el apoyo del país. Necesitamos un sistema distinto, sin embargo, no sabemos como lo vamos a lograr”.

LA PROMOCIÓN DEL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

El Senado de la República a través de su Comisión de Derechos Humanos ha implantado conjuntamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y autoridades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un programa de apoyo y acercamiento con los migrantes y sus organizaciones radicadas en Estados Unidos, orientado a identificar los problemas que enfrentan en materia de respeto y observancia de sus derechos humanos y proponer acciones de colaboración institucional que mejoren sus condiciones.

Por tal motivo, se han realizado recorridos por ciudades con alta densidad de migrantes mexicanos como Atlanta, Chicago, Los Angeles, Nogales, Nueva York, Orlando, Phoenix, San Antonio, San Diego y Tucson.

En estos recorridos se han tratado temas específicos como la promoción de la matrícula consular expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, a efecto de consolidarla como un documento de identificación válido para nuestros mexicanos y para control de nuestros consulados, y además para que sea aceptada como documento oficial en el trámite de licencias de manejo y para abrir sus cuentas en los bancos, obteniendo ventajas ante el negocio de muchas agencias que les cobran altas comisiones por pasar su dinero de Estados Unidos a México. Ya son muchos los estados que están aceptando esta matrícula, y continuamos haciendo una fuerte promoción en Estados Unidos.

Hemos aprobado un mayor presupuesto a nuestros consulados, para que ellos a su vez implanten consulados móviles. Las distancias al interior de las entidades federativas en los Estados Unidos son muy largas. Con estos consulados móviles, es el consulado el que se traslada a los diferentes poblados para dar atención a nuestros mexicanos. En el mismo sentido logramos una reforma para que parte de los derechos que cobran los consulados se quede en su poder y ello les posibilite dar una mejor atención a nuestros paisanos.

Así mismo, se están haciendo convenios con universidades estadounidenses, por medio de la embajada y los consulados, para que estudiantes de ese país, conocedores de sus leyes, defiendan a nuestros compatriotas. En las cárceles hay muchísimos mexicanos detenidos por asuntos menores, y los consulados no cuentan con los abogados suficientes para asumir la defensa en su propio idioma.

Hemos platicado con diputados y senadores de origen latino. Muchos hijos de padres mexicanos nos están apoyando para lograr consensos con los estados y con el gobierno federal, y por supuesto hemos platicado con todas las organizaciones de mexicanos en los Estados Unidos. En México hay organizaciones fuertes que apoyan a nuestros paisanos, desde enseñarles a hablar en la lengua de origen, náhuatl o español, y después al inglés.

Estas son algunas de las experiencias que como mexicana puedo compartir con ustedes. La migración es una prioridad para México y espero que pronto unamos esfuerzos para trabajar por todos los latinos.

MESAS DE TRABAJO

METODOLOGÍA Y LINEAMIENTOS DE LAS MESAS TEMÁTICAS

Por medio de un trabajo de investigación y análisis de los estudios sobre migración internacional y transnacionalismo, El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en colaboración con el Grupo Base y el Comité Académico, consideró que los temas de interés prioritarios para la comunidad colombiana en el exterior a tratar en las diferentes Mesas de Trabajo durante el Seminario Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales, debían ser los siguientes: Participación Económica Transterritorial, Protección Social, Participación Política Transnacional, Redes y Relaciones Transnacionales Formales e Informales, Educación, Cultura, Asuntos Consulares y Jurídicos, Tendencias Poblaciones y Demográficas, Portafolio de Proyectos.

Dichas mesas de trabajo fueron escenario de acercamiento y de consenso entre todos los actores involucrados en cada uno de los procesos. Se dieron cita en este evento para discutir, desde sus propias perspectivas, sociedad civil, academia, asociaciones de colombianos en el exterior con representación en Colombia, empresa privada, entidades públicas, organismos internacionales y representantes de países con experiencias migratorias similares al caso colombiano.

Cada mesa de trabajo tuvo como guía unos lineamientos que fueron elaborados por el Grupo Base con el apoyo del Comité Académico, el programa Colombia Nos Une y los Coordinadores de las Mesas. Estos incluían un concepto general del tema a discutir, un antecedente de cada sub-tema, unas preguntas que darían inicio al debate, en las que se plasmaron las inquietudes a resolver cada área temática. Los lineamientos fueron previamente distribuidos a los participantes de las mesas, para dar a conocer la línea de discusión que se requería. De esta manera los participantes podrían desarrollar el tema de su interés y traerlo a la mesa de trabajo escogida.

De la misma manera, cada una de las mesas fue coordinada por un experto en la materia elegido entre los miembros del Comité Académico, quien dirigió la discusión y brindó a los participantes la oportunidad de intervenir y aportar sus ideas de forma horizontal y equitativa. Al final, cada mesa en colaboración del Relator, cuyo propósito era apoyar al Coordinador a hacer la síntesis de la mesa, preparó una serie de conclusiones y recomendaciones sobre los temas tratados, las cuales fueron presentadas por el Coordinador a los asistentes al Seminario con el fin de compartir el trabajo realizado.

La realización del Seminario Migración Internacional Colombiana y Formación de Comunidades Transnacionales propició una jornada de reflexión y sensibilización frente al fenómeno migratorio internacional colombiano de la última década. El ejercicio de análisis presentado por cada mesa temática fue el insumo fundamental para la puesta en marcha del programa Colombia Nos Une, uno de los ejes principales de la política exterior colombiana, el cual corresponde a una meta presidencial.

Los siguientes son temas y sub-temas entregados a cada mesa previo al Seminario, los cuales fueron abordados libremente, por consiguiente podrán encontrar diferencias entre lo escrito a continuación y lo desarrollado en cada mesa.

Participación Económica Transterritorial

- Remesas, giros y desarrollo
- Repatriación de capital / Inversiones en Colombia
- Fomento de ahorro programado

Protección Social

- Acuerdos laborales migratorios
- Pensiones
- Salud
- Trata de personas

Participación Política

- Participación política de los colombianos residentes en el exterior en relación con su país de origen / Voto virtual.
- Participación política de los colombianos en las estructuras de políticas del país receptor.
- Búsqueda de acuerdos migratorios.

Redes Transnacionales

- Tecnología de comunicación
- Conformación y mantenimiento de redes
- Creación de redes temáticas

Educación:

- Educación y transnacionalismo
- Incentivar el retorno
- Movilidad
- Investigación

Cultura:

- Papel de la cultura en la conservación de la identidad nacional.
- Creación de espacios culturales compartidos.
- Empresas y micro empresas culturales transnacionales.

Asuntos Consulares y Jurídicos

- Servicio consular
- Trámites consulares
- Protección consular

Tendencias Poblacionales y Demográficas

- Razones del éxodo.
- Caracterización de la población migrante internacional.
- Evaluación de cifras/ Formas de medición.

Portafolio de Proyectos

- Mecanismos para facilitar el ingreso de donaciones.
- Incentivos para la filantropía.
- Levantamiento de listado de proyectos.
- Proyectos de apoyo de los migrantes a su región de origen.

MESA TENDENCIAS POBLACIONALES Y DEMOGRÁFICAS

Coordinador: Alcides Gómez. Economista Universidad Nacional de Colombia, Maestría de la Universidad de Lovaina, consultor e investigador independiente

Relatora: Lilián Guerrero

Entidades participantes: CODHES, DANE, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones - OIM y la Universidad Nacional de Colombia.

CONCEPTO BÁSICO

Colombianos en el Exterior: personas de origen colombiano que reside en el exterior, ya sea de segunda o primera generación. La residencia puede tener dos enfoques temporal o permanente. Entre los temporales se encuentran los estudiantes y los trabajadores que residen en el país por un tiempo determinado (5 años aprox). Por su parte los permanentes pueden ser personas que residen de manera legal o indocumentados.

RAZONES DEL ÉXODO

Antecedentes

El flujo migratorio actual comprende el período de referencia que cubre tanto la última década del siglo pasado como lo corrido del nuevo milenio. Esto se debe a una norma de las Naciones Unidas mediante la cual los censos de población se hacen cada diez años, siendo el último en el 2000. El flujo presenta un aumento alarmante de personas que emigran a cualquier destino, especialmente hacia los Estados Unidos y Europa, mayoritariamente a España. Las clases socioeconómicas que se ven envueltas en esta migración revelan un aumento considerable de personas de alto nivel profesional y económico que buscan escapar tanto del terrorismo como de la extorsión y los problemas de tipo económico, creyendo poder encontrar en el extranjero la posibilidad de una vida más segura para ellos y sus familias, debido a la imposibilidad de realizar sus proyectos profesionales de vida en el país de origen.

Simultáneamente continúa el flujo migratorio de personas de niveles socioeconómicos bajo y medio y se dispara el tráfico de personas, en especial el de mujeres.

La migración a finales de los 90 incluye todas las regiones del país; sin embargo, Cali, Medellín, Bogotá y el Eje Cafetero, especialmente Pereira, son las principales áreas emisoras. El conflicto armado, la situación económica y la falta de oportunidades constituyen el primer factor para que en la actualidad los flujos migratorios hacia el exterior hayan alcanzado proporciones inimaginables.

En la contextualización de las razones para emigrar cuentan factores relacionados con el aumento de la pobreza, las desigualdades, el desplazamiento forzado, elevados niveles de desempleo y la precarización laboral. Al final de la década de los noventa, 60 de cada 100 colombianos, tenían ingresos por debajo de una línea de pobreza; las desigualdades en la distribución del ingreso entre los más pobres y los más ricos se habían duplicado; el desempleo en las mujeres jóvenes llegaba al 40% y la precarización laboral alcanzaba más del 90% de la población urbana más pobre, confinada al sector informal.

Otra poderosa razón para emigrar es la posibilidad de trabajar un mayor número de horas para obtener un mejor ingreso, circunstancia negada en su país de origen. La migración de colombianos de todas las clases sociales, también está asociada a factores de inseguridad y a la falta de oportunidades para realizar aspiraciones y proyectos de vida.

En la comprensión de las razones para migrar es preciso tomar en consideración los avances conceptuales en el tema:

- El transnacionalismo como fenómeno reciente de construcción de nuevos espacios de población migrante en la globalización.
- Asimetría de los países en su incorporación a la globalización, donde contrasta la libre movilidad de los factores en los mercados de bienes, servicios y capitales con la rigidez para la circulación de la mano de obra.
- La construcción de redes sociales como estrategias familiares de reproducción.

CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

Antecedentes

Las migraciones internas y externas por la gran importancia que revisten para las políticas públicas deben tener prioridad como objeto de estudio.

En cuanto a las migraciones externas, en la actualidad la información proviene de la base de datos de la Dirección de Asuntos Consulares y de Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores que aplica su propia metodología de cálculo, la cual se orienta por el artículo 329 de la Guía Diplomática y Consular de la República. Cada Cónsul está en la obligación de enviar semestralmente cifras de ciudadanos colombianos registrados en el lugar de circunscripción. Igualmente debe informar la población estimada residente en su circunscripción. De la misma manera la información puede ser solicitada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de manera extraordinaria.

La información recolectada depende de los registros y los estimativos. Los registros son de las personas que efectivamente se acercan al consulado y se inscriben. Por su parte, los estimativos de

residentes en el área de circunscripción (o del país) dependen de información de prensa, últimas votaciones, movimientos en el consulado (solicitud de pasaportes y otros papeles, solicitud de información o ayuda, entre otros), o de las cifras dadas por las autoridades migratorias competentes de cada país. La población estimada se determina con ayuda de los registros migratorios de entradas y salidas brindados por el DAS.

De acuerdo con la base de datos de la Dirección de Asuntos Consulares y de Comunidades Colombianas en el Exterior se calcula que la migración de nacionales al exterior equivale aproximadamente al 10% de la población colombiana, es decir alrededor de 4.208.208 personas (2002). El 39.1% se encuentra en Estados Unidos, el 48.9% en Venezuela (aunque en la actualidad esas cifras pueden haberse equiparado) y el 9.12% en España. Hoy el principal flujo de colombianos tiene como lugar de destino Estados Unidos. Igualmente se ha de recordar que el censo de población en el 2000 en Venezuela reportó un millón de colombianos legales.

Finalmente, es importante destacar que está ocurriendo un proceso de feminización migratorio mostrando las siguientes cifras (ver tablas a continuación).

SALIDA DE COLOMBIANOS A ESTADOS UNIDOS POR GRUPOS DE EDAD								
Año	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-más
1997	28,859	43,823	61,606	103,606	76,276	45,905	28,181	13,546
1998	35,327	50,567	77,616	125,873	92,795	56,626	35,928	17,751
1999	23,815	52,303	82,050	126,751	94,058	36,791	40,287	21,033
2000	35,775	53,958	83,720	127,890	101,661	60,452	39,676	21,978
2001	30,386	46,696	76,650	118,552	101,384	62,576	39,969	21,770
Total	154,162	247,347	381,642	602,672	466,174	262,35	184,041	96,078

SALIDA DE COLOMBIANOS A ESTADOS UNIDOS SEGÚN SEXO				
Año	Hombres	Mujeres	Total	variación %
1997	200,956	200,846	401,802	-
1998	242,606	251,750	494,356	23.03%
1999	246,652	263,573	510,225	3.21%
2000	259,486	265,624	525,110	2.92%
2001	248,050	254,052	502,102	-4.38%
Total	1197,75	1235,845	2433,595	-

Fuentes: Anuarios entradas y salidas internacionales de Colombia 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001. Organización Internacional para las Migraciones OIM y Departamento Administrativo de Seguridad DAS.

EVALUACIÓN DE CIFRAS / FORMAS DE MEDICIÓN

Antecedentes

No existe una base de datos homogénea que contenga las cifras con respecto a la cantidad de colombianos que se encuentran en el exterior.

La metodología de recolección de datos para la elaboración de estimativos y censos de la población colombiana no cuenta con las herramientas adecuadas para que sea eficiente.

Las cifras sobre la diferenciación de género, etnia, clase, ocupación, son insuficientes.

No existe una base de datos homogénea que contenga las cifras con respecto a las personas que ingresan al país.

PLANTEAMIENTOS GENERALES A RESOLVER

Caracterización de la población Migrante

¿Cuáles son las informaciones estadísticas más recientes que brindan los censos poblacionales (tanto los realizados en Colombia como en el exterior) sobre colombianos en el exterior?

¿Cuáles son las características de la población colombiana migrante de la última década? (Tramo de edad en la que emigran, niveles educativos, diferencias de género, etnias, clase, condiciones económicas, etcétera.).

¿Cuáles son las características de la población colombiana en las ciudades de origen? (Ocupación o ubicación en el mercado laboral donde se establecen).

¿Qué incidencia se puede percibir de estos cambios poblacionales en las estructuras: socio-educativas, socio-ocupacionales, y socio-económicas? (En los últimos 10 años).

Evaluación de Cifras / Formas de Medición

¿Qué mecanismos podría proponerse para la homogenización de la información existente sobre la población colombiana en el exterior?

¿Cuáles son las faltantes que existen en la información actual de las estimaciones y los censos de la población colombiana residente en el exterior?

¿Cuál sería la fuente de información más confiable? sobre:

¿Emigración de colombianos?

¿Presencia de colombianos en países limítrofes?

¿Presencia de colombianos en Europa?

¿Presencia de colombianos en otros países latinoamericanos?

¿Cuál sería la dependencia más apropiada para llevar a cabo la labor de recolección de datos para la elaboración de estimativos y censos de la población colombiana residente en el exterior?

¿Cuál sería la metodología más adecuada para la recolección de datos para la elaboración de estimativos y censos de la población colombiana residente en el exterior?

¿Cuáles serían las preguntas más adecuadas a las que un censo debería responder? (Elaborar un borrador de un formato de encuesta)

¿Es posible que exista una interacción entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Academia para proponer una metodología adecuada y efectiva para la recolección de cifras sobre la población colombiana residente en el exterior?

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Propuestas para el tratamiento de la medición, caracterización y seguimiento de la dinámica de las migraciones internacionales:

A corto plazo

- Efectuar un diagnóstico sobre las instituciones nacionales e internacionales cuyas actividades están directa o indirectamente relacionadas con movimientos internacionales de entrada y salida de población y establecer las estadísticas que se recogen ¿cuáles y cómo se producen, cuáles son las condiciones de disponibilidad y utilización como información estadística?
- Propiciar acuerdos institucionales para divulgación e intercambio de información sobre los campos de acción de las instituciones y de los datos sobre migraciones internacionales, establecer su cobertura, su alcance temporal, su disponibilidad y condiciones para su accesibilidad.
- Formular un plan para recopilar, evaluar, procesar, analizar y difundir la información actualmente disponible para elaborar en un corto plazo un amplio diagnóstico sobre la materia.

A mediano plazo

- Impulsar y llevar a cabo estrategias y actividades concretas de levantamiento de información que complementen los vacíos y necesidades del país en esta materia.
- Mejorar los sistemas de registro de los movimientos internacionales, propiciar la continuidad del registro y apoyar procesos de mejoramiento de cobertura, calidad y oportunidad de los datos; fomentar la producción de las estadísticas básicas.
- Promover la utilización en forma permanente para diagnóstico y seguimiento de estos procesos.
- Impulsar el diseño y desarrollo de un sistema que integre la información disponible en el momento y la que se proponga para recoger en el futuro.
- Realizar estudios preliminar de las migraciones internacionales a partir de datos de fuentes secundarias, especialmente los datos del Censo de 1993 para el diagnóstico de la inmigración y de los datos del programa IMILA con datos de la Ronda de Censo del 2000.

- Buscar el acceso a la información de aquellos países a donde se dirigen prioritariamente los colombianos: usar estadísticas de entrada y salida, visas otorgadas y expedición de pasaportes.
- Evaluar y definir la posibilidad, conveniencia y costos para la inclusión de un módulo sobre migraciones internacionales en la Encuesta Continua de Hogares (ECH).

A largo plazo

- Establecer un sistema permanente de información sobre movilidad internacional que involucre los diversos subsistemas de captación de datos en particular los relativos a entradas y salidas de personas en el territorio nacional.
- Lograr estadísticas sobre migración de colombianos, sobre su estabilidad en nuevos países y su eventual interés por un retorno.
- Apoyar las acciones que adelanta el DANE en la dirección de viabilizar la ejecución del Censo Nacional de Población y Vivienda, no más allá del 2005.
- En seguimiento del Censo 2005 realizar una encuesta de migración en la cual se investigue el tema de las migraciones internas, pero además se incluyan preguntas para estudio de las migraciones internacionales.

FUENTES DE INFORMACIÓN PARA EXAMINAR EL VOLUMEN Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN ESPAÑA

1. La estadística de variaciones residenciales

Esta estadística, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, INE, recoge las altas y bajas residenciales anuales registradas por los ayuntamientos en los padrones municipales y constituyen una de las fuentes básicas en el análisis de los flujos de población de nacionalidad extranjera.

A favor está la riqueza de datos que aporta y su periodicidad anual. Tiene problemas de subregistro, aunque los procesos de legalización pudieron incrementar el número de extranjeros empadronados.

A partir de 1988 se dispone de datos desagregados por sexo, edad y nacionalidad.

Presenta la ventaja de poder localizar espacialmente a los migrantes y observar la evolución de su localización dentro de España a nivel provincial.

Permite comparar los flujos de otros países y de nativos.

El año 2000 es el último disponible en este momento.

2. Los padrones

Los padrones españoles disponen de un nivel informativo aceptable tanto desde el punto de vista sociodemográfico como territorial.

Con ellos se puede examinar el sexo y la edad, el nivel de instrucción, la relación con la actividad y la conformación de los hogares.

La mayor cualidad de los datos de los padrones es que permite una desagregación municipal, e incluso estudiar la movilidad de los extranjeros a un nivel inframunicipal, para examinar los procesos de organización, segregación e integración social.

Permiten comparar estas características con la restante población de nacionalidad extranjera y con los nativos.

La información de padrones está disponible hasta 2001.

3. Los censos

Para los censos españoles valen las mismas ventajas y limitaciones ya expresadas. Hay que destacar la realización del censo en 2001, año que coincide con el proceso de legalización, lo que podría permitir registrar un volumen mayor de migrantes, incluyendo los ilegales que se censaron para demostrar presencia en el país.

4. Los registros de permiso de residencia

Los registros de permiso tienen un carácter administrativo y se refieren a las personas de nacionalidad extranjera que han solicitado y a las cuales se le ha concedido dicho permiso. Se consideran migrantes los que a la fecha de referencia, 31 de diciembre del año respectivo, mantienen el permiso vigente.

El principal inconveniente es el de no contabilizar los inmigrantes ilegales o aquellos que por cualquier motivo no solicitaron permiso de residencia.

Las series han experimentado variaciones significativas que reflejan los cambios legislativos.

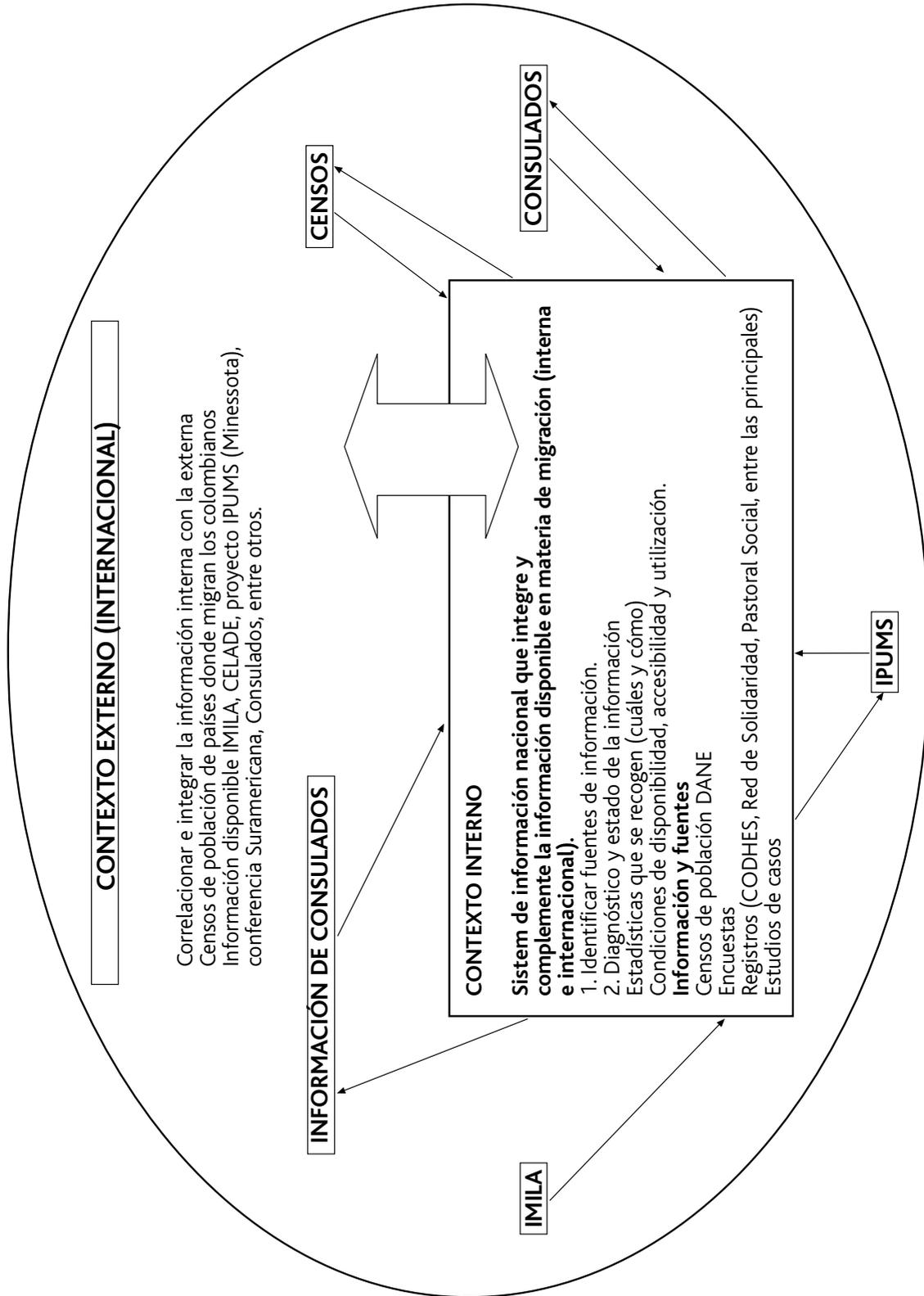
Los permisos de residencia están disponibles desde 1975 hasta 2001. No existen desagregaciones ni por sexo ni por edad y territorialmente se encuentran desagregados a nivel de provincia.

FUENTES DE INFORMACIÓN Y ALCANCES

Fuentes alternas y complementarias para seguimiento de la intensidad y características de la movilidad internacional.

FUENTES DE DATOS UTILIZABLES	Información que pueden proporcionar	Características de los datos	Desagregación	Acciones
Censos de población de Colombia y de otros países del mundo.	Base del programa IMILA de CELADE. Inmigrantes Migrantes	Datos acumulados para las fechas de realización de los censos.	Sexo, edad, origen destino, ocupación, educación, y demás variables del censo en el país de llegada.	Unificar información Viabilizar censo del 2005 Conseguir bases de datos de países receptores de Colombianos.
Encuestas	Inmigración y Migración.	Para las fechas en que se incluyan módulos. Perspectivas.	Sexo, edad, origen destino, ocupación y demás variables de la encuesta.	Viabilizar la inclusión de un módulo de migración en la ECH (encuesta continua de hogares) Proponer y viabilizar la realización de una encuesta de migración en Colombia y en los principales países receptores de colombianos.
Registros Otras fuentes	Determinar el impacto neto de la movilidad internacional. Potencial de migrantes.	Dinámica de la tendencia a salir del país.	Sexo, edad, origen, destino, ocupación.	Unificar bases, conformar una base única, intercambiar información de las distintas fuentes.
	Estudios basados en metodología cualitativa. Bases del programa IPUMS Homologación de microdatos censales Conferencias suramericanas de migración.	Características cualitativas de los migrantes. Factores y consecuencias de la migración Análisis transversal y longitudinal Comparativo entre países.	Por países, por períodos, según variables demográficas, socioeconómicas, económicas, educativas, de salud, de participación laboral, con enfoque de género.	Fomentar, promocionar y difundir resultados de los estudios para efectos de formulación de políticas.

FUENTES EXISTENTES EN OTROS PAÍSES, EL CASO DE ESPAÑA



MESA REDES Y RELACIONES TRANSNACIONALES FORMALES E INFORMALES

Coordinador: Clemente Forero. Profesor de Economía de las Universidades de los Andes y de la Universidad del Rosario

Relatora: Inés Elvira Herrera

Entidades participantes: Banco Mundial, Caracol, Coinvertir, Colciencias, Comisión Nacional de Televisión, Fundación Colombianos en el Exterior, Fundación Esperanza, International Association of Colombian Organizations, Ministerio de Relaciones Exteriores, y la Universidad Nacional de Colombia.

CONCEPTO BÁSICO

Por Red entendemos un instrumento de comunicación e integración de conocimiento, actividades, intereses, propósitos, etcétera, que busca hacer interactuar a una comunidad específica para desarrollar diversas actividades.

ANTECEDENTES

A principios de 1990 se constata un aumento de las migraciones internacionales de fin de siglo, no sólo de los países periféricos a los países ricos, sino también entre países pobres que se diferencian por su desarrollo económico relativo. Visto desde el origen ya no sólo los países en desarrollo son la fuente de emigración, porque ésta se ha extendido también a países desarrollados en el marco de la reconfiguración regional entre naciones como es el caso de la Comunidad Europea.

El nuevo concepto de transnacionalismo ha introducido en los últimos años una mirada analítica alternativa en los estudios sobre la migración internacional; esta perspectiva emergente se concentra en las relaciones continuas entre los migrantes y sus países de origen y cómo esas relaciones de doble vía construyen nexos sociales, que van más allá de las fronteras nacionales. De forma progresiva los migrantes participan en dos escenarios a través de las redes de relaciones sociales formales e informales. El transnacionalismo implica movilidad de recursos tangibles e intangibles, ideas, capital, símbolos culturales, etcétera.

Las condiciones tecnológicas proporcionan un auge de actividades transnacionales de inmigrantes: el transporte aéreo, las llamadas de larga distancia, el fax y los medios de comunicación masiva. Las comunicaciones vía Internet, ofrecen una facilidad para conformación de las redes. Estas redes depen-

den de vínculos y relaciones profesionales, regionales, de parentesco y amistad operando en diferentes niveles y campos sociales.

Sin embargo, el transnacionalismo, no implica únicamente el transplantar las relaciones y estructuras sociales de las comunidades de origen a los lugares de asentamiento. Este es un proceso a través del cual dichas relaciones y estructuras son también modificadas.

Muchas de las investigaciones sobre el fenómeno migratorio se han enfocado sobre la medición de los efectos económicos y políticos causados por la migración de personas altamente calificadas como es el caso de la migración colombiana en los últimos años. Este reciente fenómeno migratorio dio origen a una política colombiana como fue la construcción de la Red Caldas diseñada por Colciencias, que estimula iniciativas científicas o de desarrollo tecnológico de los investigadores que residen en el exterior en asociación con grupos académicos nacionales. Esta política busca crear vínculos de cooperación científica consolidando una red para fortalecer el desarrollo de la ciencia y establecer un sistema de cooperación entre los grupos de investigación y los científicos colombianos en el exterior.

El programa Colombia Nos Une se enmarca en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y tiene como objetivo el fortalecimiento de los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior y como estrategia la creación de redes de connacionales que los vinculen con el país.

PLANTEAMIENTOS GENERALES A RESOLVER

- ¿Cómo explicarle a los miembros de la red qué visión tiene el país sobre su migración?
- ¿Cuál es el mensaje que debe mandar el gobierno a nombre de la nación colombiana a las comunidades residentes en el exterior?
- ¿Deben organizarse las redes por áreas temáticas o por regiones del mundo?
- ¿Qué medio debe soportar las redes?
- ¿Debe ser la red exclusivamente electrónica?
- ¿Debe la red centrarse en contactos personales? (visitas, eventos, contactos personales).
- ¿En caso de escogerse la opción cómo se puede financiar? ¿Financiación de los participantes y aporte gubernamental?
- ¿Cómo integrar a las asociaciones de colombianos en el exterior a las redes?
- ¿Qué papel juegan los medios masivos de comunicación en la conformación de las redes y la vinculación de las asociaciones a las redes?

CONCLUSIONES

Para responder a las inquietudes anteriores la mesa trabajó sobre el papel del Estado y los medios de comunicación en las redes, y se establecieron líneas generales para la creación de una red que vincule al país y a sus nacionales en el exterior.

Se resaltó la experiencia de científicos e investigadores colombianos en el exterior, cuyo aporte puede generalizarse a todos los colombianos residentes, a través de las redes, siendo esta experiencia el fundamento de las preguntas planteadas en los lineamientos de la mesa de trabajo.

Hubo consenso en que la forma adecuada de aproximarse al fenómeno migratorio, no debe ni expresarse ni concebirse en “culpas”, “deudas” o en conceptos como “fuga de cerebros”, “expatriados” o “diáspora”.

Debido al reciente fenómeno migratorio del país –su aceleramiento e impacto en la última década–, no existe aún una visión clara de éste. Por lo tanto es fácil caer en estereotipos. Se reconoce la complejidad y diversidad de las condiciones y causas que lo originan y se recomienda estimular la investigación.

No se conoce con suficiencia la percepción que tienen los colombianos en el exterior sobre su país. Los consulados y las comunidades colombianas en el exterior se encuentran alejados unos de otros, y existe un alto nivel de desinformación sobre la existencia de las posibilidades de mutua ayuda. Se recomienda la articulación de colombianos en el exterior con las redes de ayuda social.

Se acogió con mucho interés la iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación del programa Colombia Nos Une, y la prioridad que se ha dado al tema en la agenda política, buscando así el desarrollo de una política de Estado.

Frente a los anteriores planteamientos, se reconoció el papel proactivo que el Estado adquiere en la promoción de actividades que desarrollen el anclaje entre redes de colombianos en el exterior y en el país, a través de los medios de comunicación.

Con el fin de buscar una red que integre a los colombianos en el exterior y al país, se propusieron algunas acciones concretas tales como la creación de un espacio en un sitio web de noticias¹.

Se propuso que el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional de Televisión inicien un programa de mensajes conducente a la sensibilización del país acerca de las migraciones.

Se analizaron los elementos que se deben considerar en la conformación de la red, su estructura y se señalaron algunas líneas generales.

Se reconoce el papel fundamental de los medios de comunicación en la información y sensibilización sobre el tema de las migraciones de los colombianos. En este sentido se recomienda una acción conjunta del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional de Televisión.

Se propone la creación de una red de medios de comunicación, que cumpla una labor de información hacia los colombianos en el exterior y a la vez se articule con otras redes especializadas:

Redes empresariales

Redes de inversión

Red de Ciencia y Tecnología (Proyecto en marcha de Colciencias)

Redes de empresarios

1. En la página web de Caracol, con apoyo de corresponsales en el exterior.

- Redes de educación
- Redes de familias
- Redes de apoyo a proyectos sociales (donantes)
- Redes de empleo (temporal)
- Redes de movimientos y partidos políticos

Esta red de medios debe contar con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Colciencias y la Comisión Nacional de Televisión (CNTV). Se programó una reunión especial de medios de comunicación el 25 de junio convocada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se propuso un modelo de red, siguiendo una lógica de “picas” y palas”² o doble vía, en la cual exista un beneficio mutuo, que ofrezca y a la vez dé.

RECOMENDACIONES

El programa Colombia Nos Une debe estructurarse como una Red de Redes definiendo previamente los protocolos de regulación y coordinación. La Red de Redes del programa Colombia Nos Une contribuirá a hacer realidad la transnacionalización.

Estructura de la Red de Redes de colombianos

1. Diversas redes deben coexistir y coordinarse.
2. La Red de Redes del programa Colombia Nos Une se estructurará desde dos frentes:
 - a) Red Geográfica
 - b) Red Temática:
3. Se propone una Red de Medios de Comunicación que apoye al programa Colombia Nos Une. La propuesta concreta sobre la Red de Medios es:

- Realizar una reunión especial de medios de comunicación convocada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Necesidad de organizar producción de contenidos.
- La Red de Medios deberá contar con el apoyo directo de Colciencias, CNTV, Ministerio de Comunicaciones, entre otros.
- Se propone que el Ministerio de Relaciones Exteriores y la CNTV inicien un programa de mensajes conducente a la sensibilización del país acerca del fenómeno de la migración internacional.

2. En la cual, las redes “picas” conformadas por redes de los medios y de servicios consulares son aquellas que empujan y estimulan la participación; y las redes “palas” de donantes, investigadores, estudiantes de doctorado, empresarios, inversiones, entre otros, recogen los frutos de la ayuda.

Así mismo la Red Temática incluirá una red de servicios para los colombianos en el exterior por ejemplo, Red de Remesas, Red de Apoyo a Servicios Consulares.

Por su parte, la Red Geográfica en una primera etapa podrá ser articulada por medio de las asociaciones de colombianos en el exterior por ejemplo, una Red de Asociaciones. Se debe anotar que las redes temáticas no se pueden limitar a listas de correo o boletines electrónicos, es importante el contacto personal. El intercambio y los vínculos deben ser financiados por el Estado y por captación de fondos privados. En términos generales, las redes no se deben apoyar exclusivamente en recursos estatales.

Coordinación y regulación de la Red de Redes del programa Colombia Nos Une.

- Se sugiere involucrar a las distintas redes en regulación y coordinación, tal como Internet.
- La red debe definir protocolos, interfases, seguridad e integridad, normas de cumplimiento.
- Importancia de las interfases. Ver ejemplo de Red Caldas y aplicarlo a la Red de Redes.
- Propuesta: Consejo Coordinador de la Red del programa Colombia Nos Une, con participación de las distintas redes.

¿Quién debe hacer la regulación y coordinación de la Red de Redes?

Podría ser un Consejo de Coordinación y Regulación, con liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores y la participación de las distintas redes.

RECOMENDACIONES COMPLEMENTARIAS

- Las Redes contribuyen a superar el alejamiento entre servicio exterior y las comunidades de colombianos en el exterior.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como objetivo convertir el programa Colombia Nos Une en una política de Estado, iniciativa que se acoge con interés.
- Se sugiere que el Ministerio de Relaciones Exteriores formule un proyecto de redes que pueda ser financiado con el presupuesto nacional y cofinanciado por otras fuentes.
- Existen redes de colombianos en el exterior que no tienen “anclaje” en el territorio nacional, por lo tanto se recomienda buscar y formalizar el arraigo de éstas en el país.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores debe promover mecanismos de participación (planeación de programas sociales, veedurías) para el acercamiento de representaciones diplomáticas y consulares con redes informales y con asociaciones de colombianos.
- Si bien existen algunas investigaciones sobre el fenómeno de migración en Colombia, la mesa reconoce la necesidad de continuar profundizando en estudios de investigación sobre el tema.

MESA ASUNTOS CONSULARES Y JURÍDICOS

Coordinadora: Fanny Margarita Moncayo. Directora de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores

Relator: Claudia Patricia Granados

Entidades participantes: Fundación Contra la Trata de Personas, Fundación Esperanza, Grupo Indocumentados Colombianos en Suiza, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y Justicia, Registraduría Nacional del Estado Civil, y el Senado de la República

SERVICIO CONSULAR EN GENERAL

El primer contacto de las comunidades colombianas en el exterior con entidades nacionales, en la mayoría de los casos, se realiza a través de los consulados, que se caracterizan por representar al aparato estatal, tanto en materia de servicios como en la protección de los connacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de las reglas que establece el Derecho Internacional.

Desde 1991, a raíz del nuevo enfoque introducido en la Constitución Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores inició el ajuste de su estructura para acondicionarla a las necesidades de un servicio consular con mayor capacidad de realizar sus responsabilidades ante las comunidades organizadas y los ciudadanos colombianos radicados en el exterior.

En los últimos años se ha considerado la migración como búsqueda de una mejor opción de vida. Esta situación ha dado lugar a un incremento de las comunidades colombianas en el exterior, en una proporción no registrada antes, llegando a conformar para el primer semestre del 2003 una cifra que se calcula en un 10% del total de la población nacional.

El cierre de oficinas consulares ha planteado la necesidad de una adecuación de las áreas de atención a los connacionales, tarea que debe asumir el Ministerio de Relaciones Exteriores, con base en los requerimientos de los compatriotas y en la promoción que deben tener estas comunidades como prolongación de Colombia en el mundo.

En este orden de ideas, el servicio consular es la herramienta clave para desarrollar y ejecutar una política vinculante a la luz del significado que ha adquirido el flujo de personas en el actual ámbito internacional.

TRÁMITES CONSULARES

Las oficinas consulares de Colombia realizan diversos trámites como parte de un nexo directo e innegable que vincula a los colombianos en el exterior con su país. Estos trámites son de dos clases: los que impone el Estado colombiano, por la Constitución o las Leyes, como es el registro del estado civil de las personas, los documentos de identidad y las cuestiones relativas a la nacionalidad; y los que resuelven problemas de índole privada tanto para personas naturales como para personas jurídicas, igualmente sujetos a formalidades de Ley, como en el caso de los poderes o legalizaciones de documentos.

Frente a este tema se plantean las siguientes inquietudes:

- Determinar la eficiencia de los servicios consulares.
- Detectar la viabilidad de implementar procedimientos que permitan agilizar o suprimir trámites o requisitos.
- Actualización de los documentos básicos relativos al registro civil en cuanto a la incorporación de idiomas de uso universal como el inglés.

PROTECCIÓN CONSULAR

Está definida en el Derecho Internacional y puede ser practicada de oficio o a solicitud del interesado. Para el caso colombiano, además del trabajo directo, las oficinas consulares colombianas han desarrollado mecanismos de apoyo, mediante el contrato de profesionales locales que respaldan la labor en calidad de asesores jurídicos y/o asistentes sociales, con lo cual, se pueden adelantar otra clase de gestiones efectivas frente a la comunidad.

Según los destinatarios de la protección, se puede llevar a cabo de diferentes formas:

- a) Hacia las personas que residen en la circunscripción consular en forma legal y organizada, para quienes se presta una consultoría con el objetivo de que puedan entender mejor el sistema normativo y las instituciones locales. En este punto, es indispensable conocer el alcance de la Ley 76 de 1993 que estableció las asesorías jurídicas a los connacionales en el exterior. De otra parte, hacer seguimiento al proyecto de reforma a la citada Ley, el cual se encuentra en curso en el Congreso de la República. Esta reforma de la Ley permitirá contar nuevamente con los servicios de asistencia social.
- b) Cuando los receptores de la ayuda son ciudadanos colombianos que se encuentran radicados de forma irregular, es preciso tener en cuenta que cada país tiene la potestad soberana de regular el ingreso y permanencia de los mismos en su territorio. En este punto, se plantea la inquietud de adoptar procedimientos para evitar los atropellos y violaciones a normas internacionales, frecuentes en el caso de los nacionales colombianos radicados en el exterior. Del mismo modo, utilizar el servicio de asesoría jurídica para hacer seguimiento a la situación migratoria de los connacionales, teniendo en cuenta los preceptos normativos locales.
- c) Cuando se trata de nacionales en situaciones complejas, por ejemplo las relacionadas con trata de personas o tráfico ilegal de migrantes, problemas que requieren diversas opciones de asis-

tencia, se deben buscar alternativas para la detección de las causas del problema y el manejo del mismo.

- d) En el caso de las personas sometidas a la justicia o detenidos, de cuyos procesos los despachos consulares deben hacer seguimiento para garantizar el respeto al debido proceso y a los derechos humanos.

PLANTEAMIENTOS GENERALES A RESOLVER

- ¿Se tiene conocimiento de los asuntos que maneja una oficina consular?
- ¿Cuáles son las funciones consulares que en la actualidad merecen una especial atención y ¿cuáles deben ser replanteadas?
- Sabe el nacional colombiano exactamente para qué sirve un consulado, ¿Cómo puede obtener los servicios? y ¿Qué puede esperar de éstos? ¿Cuáles serían las sugerencias para mejorar ese conocimiento?
- ¿Se conoce y/o se considera necesario ampliar la creación de consulados móviles para llevar a cabo las funciones consulares en sedes diferentes a la del consulado?. ¿Cuáles serían las sugerencias sobre mecanismos que permitan extender la función consular para cubrir las necesidades del mayor número de colombianos en una circunscripción determinada?
- ¿ Además de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, en cuanto a la vinculación con connacionales, se pueden sugerir otras formas que incrementen la cohesión de las comunidades colombianas en el exterior?
- ¿Cuáles serían los cambios a proponer en aspectos concernientes a la función consular, a la luz de la nueva dinámica que se presenta en el mundo?
- ¿Se considera que al interior del país hay divulgación suficiente sobre la actividad consular, para orientar a los nacionales a fin de que puedan reconocer fácilmente las instancias a las que pueden acudir en caso necesario en el exterior, para resolver cualquier situación difícil que se les presente?
- ¿Se estima que los medios a disposición de los consulados para realizar los distintos aspectos en los temas consulares facilitan la eficiencia en el servicio?
- ¿Son suficientes las herramientas actuales para hacer el seguimiento adecuado a cada proceso?
- ¿Se considera necesario ampliar los servicios de asesoría jurídica?
- ¿Qué otros mecanismos podrían establecerse para llenar las expectativas de las personas en dificultades y que solicitan el apoyo consular?

CONCLUSIONES

- La mayoría de los connacionales desconoce la existencia de los consulados y en consecuencia ignora sus funciones. Ese desconocimiento, no sólo se da por parte de quienes recién emigran, sino de personas que han permanecido por años en el exterior. El connacional que va a emigrar

debería tener conocimiento de las funciones del consulado, lo que implica una mayor difusión de dicha información.

- El colombiano se acerca al consulado con la expectativa de que le solucionen su situación migratoria o sus problemas personales de índole económica. La situación se agudiza cuando el connacional llega en situación difícil y el Estado receptor tiene una legislación dura con relación a los inmigrantes. El problema es de doble vía: al desconocimiento del migrante de los asuntos que maneja una oficina consular, se suma que algunas veces los funcionarios consulares desconocen sus funciones, por ello se hace necesario replantear la inducción a cónsules, ya que de ella depende buena parte del funcionamiento efectivo de la oficina.
- En este orden de ideas, se hace necesaria la capacitación en dos sentidos: a las entidades y a las personas involucradas en la función consular, diseñando un esquema interdisciplinario, no sólo enfocado al área específica de lo que es un consulado y las obligaciones del funcionario, sino a la sensibilización con respecto a la situación del colombiano en el exterior, lo que además le permitirá crear estrategias de acercamiento a la comunidad.
- La gestión consular se ve limitada por la falta de personal para la asistencia al colombiano, siendo necesario montar un esquema que facilite la labor del cónsul y fortalezca las asesorías en las sedes consulares.
- Algunos trámites consulares son engorrosos por la demora en la entrega de documentos, debido a los procedimientos internos que deben hacerse con las diferentes entidades a nivel nacional. La tarea de los funcionarios consulares debe contribuir también a cambiar esquemas caducos; para ello es importante hacer una encuesta con los cónsules sobre los temas que manejan y los aspectos en lo que se les presentan mayores obstáculos, para efectos de llevar a cabo una revisión de las normas que los regulen.
- Con relación a los problemas que surgen por los obstáculos de comunicación, es imperativo hacer uso de las herramientas tecnológicas que agilicen los procesos y en consecuencia beneficien al receptor del servicio, es decir al colombiano en el exterior. Lo anterior implica, un replanteamiento del manejo de los correos que permita que los documentos lleguen a tiempo.
- Es prioritario que los funcionarios de las oficinas consulares tomen conciencia de la importancia del trámite adecuado de los documentos. Por otro lado es necesario, que se inicien procesos para el fortalecimiento a nivel nacional de las oficinas que tienen a su cargo en las distintas instituciones, temas relacionados con el trámite y registro de documentos en el exterior. Se debería estudiar la conveniencia de que los registros civiles estén en otro idioma, especialmente en inglés, pero es importante crear un mecanismo estándar. Del mismo modo implementar mecanismos que permitan el uso del correo electrónico en los procedimientos en que sea viable.
- Con el fin de prestar una labor de asistencia y asesoría más eficiente al colombiano en el exterior, es necesario revisar y fortalecer los servicios jurídicos que en la actualidad se prestan.
- En la situación de trata de mujeres, niños y hombres, se analizaron los datos relacionados con esta problemática, concluyendo que el Gobierno Nacional debe fortalecer todas las acciones posibles en materia de prevención del delito y protección de las víctimas.

RECOMENDACIONES

A nivel Institucional en el orden interno

- Elaborar un esquema de inducción a los funcionarios, con un carácter interdisciplinario, que incluya temas como el de trata de personas y manejo de donaciones, en caso de desastres al interior del país. Para la elaboración de dicho esquema de inducción será necesaria la coordinación con todas las demás entidades que participan en el proceso.
- Coordinar con la Registraduría Nacional del Estado Civil la evaluación periódica de la prestación del servicio en busca del mejoramiento del mismo.
- Acordar con las entidades nacionales que manejan temas vinculados con trámite de documentos en el exterior, una acción para el fortalecimiento de las mismas. Iniciativa que será presentada a las instancias competentes del Gobierno Nacional. Para ello, se deberán utilizar mecanismos como el de la cooperación internacional.
- Estudiar en coordinación con las entidades competentes las diferentes posibilidades para hacer más ágil el envío de la documentación requerida por los connacionales y la posibilidad de utilizar nuevos esquemas de información, como sistemas en línea. Para el caso, aprovechando el proceso de Gobierno en Línea se pueden plantear estas inquietudes a la Presidencia de la República y al Ministerio de Comunicaciones.
- Evaluar la posibilidad de realizar un convenio de cooperación interinstitucional que apunte a mejorar y dar seguridad al envío de los documentos. Este tema se analizará a profundidad en una reunión posterior coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Revisar conjuntamente con las diversas entidades la legislación existente sobre el trámite de documentos, de manera que los instrumentos legislativos sean acordes con los requerimientos actuales.
- Replantear la vigencia del pasaporte colombiano, que brinde un mayor control y seguridad en el porte y uso del citado documento de identificación.
- Capacitar en forma permanente a los funcionarios sobre el tema de trata de personas y fortalecer los lazos con las ONG's relacionadas con el mismo. Organizar mesas de trabajo con asociaciones de colombianos en el exterior y contrapartes en Colombia que manejen el tema e incluirlo en los encuentros regionales de cónsules.
- Crear un programa especial de seguimiento a los menores adoptados en el exterior, con el objetivo de vigilar que el menor tenga condiciones adecuadas en su nuevo hogar y que no se desvincule con su país de origen.
- Elaborar un esquema que facilite la labor del cónsul para la asistencia de toda la población carcelaria. En muchos casos, los consulados no cuentan con suficiente personal para realizarla.
- Revisar la Guía Diplomática y Consular de la República con el fin de adecuarla al ejercicio del trabajo consular.

- Establecer las normas y procedimientos que regulan el manejo de donaciones hacia Colombia en caso de desastres y velar porque los funcionarios consulares cuenten con información de primera mano sobre cómo proceder en caso de ocurrencia de los mismos.
- Apoyar a las asociaciones de colombianos reconocidas legalmente en el exterior, interesadas en adelantar proyectos en el país o en su lugar de residencia, respondiendo a la participación de la sociedad civil.
- Estudiar la posibilidad de celebrar acuerdos regionales que regulen el tránsito de indígenas por las zonas fronterizas, con el fin de protegerlos de las redes de tratantes de personas.

A nivel Institucional en el ámbito de las oficinas consulares

- Estudiar la posibilidad de llevar a cabo convenios con universidades que tengan facultades de Psicología, Derecho o Trabajo Social, para que presten asesoría jurídica y asistencia social.
- Realizar un estudio con los cónsules que permita determinar los temas de mayor complejidad, los obstáculos y las normas que se aplican en el trámite de documentos. De los resultados que se obtengan, se informará a las entidades competentes para iniciar gestiones correctivas o informativas.
- Estudiar la posibilidad de llevar a cabo acuerdos con las autoridades locales para poder brindar asistencia inmediata a las víctimas de trata de personas e iniciar campañas de sensibilización en los medios de comunicación y con las autoridades extranjeras.
- Disponer en el consulado de una línea de información gratuita que pueda orientar a los usuarios en diversas materias.
- Presentar proyectos al Jefe de la Misión Diplomática sobre temas vinculados con la protección de los connacionales, con el fin de aprovechar los recursos de cooperación y posibilidades de eventuales acuerdos con autoridades locales.

A nivel informativo

- Desarrollar un programa dirigido a los colegios y universidades informando sobre qué es el Ministerio de Relaciones Exteriores y cuál es la función y bondades de las oficinas consulares.
- Elaborar un programa de información al migrante en los puertos de salida del país, en las oficinas expedidoras de pasaportes y otras oficinas que tengan contacto con el potencial migrante. El programa debe incluir información relacionada con las oficinas consulares de Colombia en el mundo.
- Actualizar las cartillas informativas y comerciales en el ámbito institucional.
- Diseñar campañas de información dirigidas a la comunidad colombiana en su circunscripción.
- Informar a los inmigrantes sobre el alcance de la Ley 76 de 1993 y acerca del Proyecto de Ley sobre el particular.

MESA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Coordinador: Fernando Ordóñez Rueda. Director General de Promoción del Trabajo, Ministerio de la Protección Social de Colombia

Relator: Juan Carlos Rojas Arango.

Entidades participantes: ACULCO, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Fundación Esperanza, Gobernación de Risaralda, Instituto de Seguros Sociales -ISS, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones - OIM, Periódico El Tiempo, Red Famirex y la Universidad Externado de Colombia.

CONCEPTO BÁSICO

El Sistema de Protección Social, es el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente la de los más desprotegidos, para que obtengan como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo.

El objeto fundamental en el área de pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados. En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad a los servicios básicos.

El Sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral, socializando los riesgos que implican los cambios sociales y económicos, asegurando nuevas herramientas a sus ciudadanos que le permitan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo en un panorama razonable de crecimiento económico.

ANTECEDENTES

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (CIDH), de la Organización de Estados Americanos, (OEA), estima que los trabajadores migrantes y sus familias son sectores sociales especialmente vulnerables, que en muchas ocasiones son objeto de abuso y violaciones sistemáticas de sus derechos esenciales.

La emigración internacional en busca de empleo y mejores condiciones de vida se ha convertido en uno de los rasgos característicos fundamentales del actual sistema económico mundial, especialmente desde países en vías de desarrollo hacia países desarrollados. De acuerdo con datos de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, existen alrededor de 150 millones de migrantes. La mayor parte de estas personas que viven fuera de sus países de origen o de ciudadanía, migran en busca de un futuro mejor, huyendo de la pobreza, la violencia y la falta de oportunidades en sus países. De esta cifra, entre 70 y 80 millones son migrantes voluntarios, es decir, que han ingresado y se encuentran en situación legal en el país receptor; el resto, más del 60%, corresponden a migrantes en condiciones migratorias irregulares.

Colombia es uno de los países donde las migraciones se presentan en la actualidad con mayor intensidad. Muchas personas han respondido a las presiones expulsoras que pesan sobre ellos en su lugar de origen, migrando internamente hacia grandes ciudades y otros han decidido pasar las fronteras y establecerse en países distintos, buscando satisfacer necesidades particulares y mejores condiciones de vida.

Millones de colombianos residen en el exterior, donde su cuantificación es de difícil estimación por la considerable migración de nacionales que se desplazan y quedan en situación irregular en los países receptores, máxime cuando la tendencia es a no registrarse en los consulados. El volumen de migrantes en el exterior depende de lo atractivo del país receptor, siendo Estados Unidos, Venezuela, España, Ecuador, Canadá y Australia los que concentran el más alto porcentaje de migrantes colombianos. Por esta razón la migración de colombianos al exterior, es un tema clave en la agenda del Gobierno Nacional, lo que lleva a trabajar en la búsqueda de una migración ordenada y regulada mediante acuerdos bilaterales de migración laboral, de seguridad social y de pensiones.

Acuerdos Laborales Migratorios

El Estado colombiano es consciente de que la migración es un fenómeno social enriquecedor que contribuye al desarrollo económico y social, en la medida en que propicia la diversidad cultural, el intercambio económico y fomenta la transferencia tecnológica y de conocimientos.

En este sentido, busca profundizar en el marco general de cooperación y amistad entre países, sumar esfuerzos en el ámbito internacional para promover el respeto a los derechos humanos, prevenir las migraciones clandestinas, la explotación laboral de los extranjeros en situación irregular y reglamentar los flujos migratorios en el contexto de intereses comunes entre países que demuestren voluntad en firmar acuerdos laborales.

Los acuerdos de carácter bilateral, han sido considerados por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, como instrumentos que abordan eficientemente los movimientos migratorios, logrando incluir en ellos, especificidades y particularidades de cada uno de los países, que permiten el diseño e implementación de políticas ajustadas a las características de los migrantes y de los estados involucrados.

Los acuerdos de migración laboral entre países, tienen como fin regular en forma ordenada y coordinada los flujos migratorios, donde los trabajadores que se desplacen en el marco de tales acuerdos queden protegidos con los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales en materia socio-laboral. Por esta razón, el Gobierno Nacional ha venido realizando gestiones encaminadas a la

regularización y adecuado tratamiento de los flujos migratorios laborales internacionales en materia de migración laboral y protección social, a través de instrumentos, acuerdos, convenios y tratados, tales como:

1) En la Comunidad Andina, CAN:

- El Instrumento Andino de Migraciones Laborales, Decisión 116 de 1977 y El Instrumento Andino de Seguridad Social, Decisión 113 del Acuerdo de Cartagena de 1977, donde se contempla no sólo la libre movilidad, sino el cumplimiento de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares en materia socio-laboral. Estos instrumentos fueron revisados con Decisiones Sustitutorias, en la X Reunión de Viceministros y Expertos del Trabajo de la Comunidad Andina, realizada en Bogotá, los días 28 y 29 de mayo de 2003, donde también se revisó el Proyecto de texto del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En la XI Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, celebrada los días 25 y 26 de junio de 2003 en Quirama, Antioquia, se aprobaron y adoptaron tales Instrumentos mediante las Decisiones 545, 546 y 547 de la Comunidad Andina de Naciones respectivamente, las cuales se encuentran en etapa de Reglamentación.

- El Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio-Laboral de 1983, que forma parte del Sistema Andino de Integración, en el que los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, firmaron el Protocolo Sustitutorio del Convenio en junio de 2001, con el objetivo de definir y coordinar las políticas comunitarias referentes al fomento del empleo, la formación y capacitación laboral, la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social y las migraciones laborales.
- El Estatuto Migratorio Permanente con Ecuador, firmado el 18 de agosto de 2000 y que regula entre otros la movilidad laboral fronteriza con Ecuador, en donde los nacionales de ambos países pueden ejercer actividades laborales hasta por 180 días en la zona de Integración Fronteriza sin requisito de visa, el cual se encuentra en trámite legislativo para su aprobación.

2) En el ámbito internacional:

- El Acuerdo Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales, entre los Gobiernos de la República de Colombia y el Reino de España, suscrito en Madrid el 21 de mayo de 2001, que permite a los nacionales de ambos estados trabajar en el otro país en condiciones migratorias regulares.

A diciembre de 2002 el Acuerdo ha producido varias convocatorias laborales procedentes de empresarios españoles hacia Colombia, cuyos resultados han hecho posible la contratación o recontractación de 879 trabajadores.

Pensiones

El país ha experimentado importantes cambios demográficos, económicos, sociales y laborales que han exigido implementar modificaciones al sistema pensional para asegurar una mayor equidad social, solidaridad, sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

En el sistema actual, 8 de cada 10 colombianos con edad para pensionarse no están cubiertos por el sistema, y para el 2001 sólo el 23% de los adultos mayores tenían cubrimiento.

Colombia emprendió a principios de la década del noventa las modificaciones de los regímenes de pensiones como parte central de la reforma laboral y social encaminada a lograr una verdadera protección social de los colombianos.

Como muchos de los colombianos que migraron al exterior en la última década estaban afiliados al sistema de pensiones del Seguro Social, y con el fin de dar continuidad y evitar la pérdida de sus aportes, el Gobierno Nacional impulsó el programa “Colombiano Seguro en el Exterior”, que les ofrece la posibilidad a los residentes en el exterior de continuar aportando para pensiones. También previó la opción de pagar desde el exterior los aportes a los beneficiarios en Colombia.

Por otra parte el gobierno ha previsto la búsqueda de convenios bilaterales para pensiones, que permitan asegurar a los trabajadores de cada uno de los estados que ejerza o haya ejercido una actividad profesional en el otro país y que haya tenido el carácter de población migrante regular; en el que los aportes puedan ser sumados para efectos de obtener una pensión por muerte, vejez, sobrevivientes e invalidez. Se destacan los siguientes:

- El Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República Oriental de Uruguay, suscrito el 17 de febrero de 1998, aprobado mediante ley 826 del 10 de julio de 2003, el cual se encuentra para revisión constitucional.
- El Convenio de Seguridad Social en pensiones entre la República de Colombia y el Reino de España, rubricado el 8 de febrero de 2001 por los ministerios de Trabajo y Seguridad Social de Colombia y de Trabajo y Asuntos Sociales de España, el cual se encuentra en etapa de negociación.
- El Convenio de Seguridad Social de Pensiones entre las Repúblicas de Colombia y de Chile, relacionado con pensiones de vejez, invalidez y supervivencia, en etapa de negociación.
- El Convenio entre la República de Colombia y el Reino de los Países Bajos, sobre Exportación y Control de Beneficios y Pensiones de Seguridad Social, en proceso de negociación.

Salud

La migración de colombianos al exterior en la última década constituye un fenómeno demográfico significativo, que lleva a reflexionar sobre esta población y plantea un desafío para los países de origen y receptor: el migrante se encuentra usualmente desprotegido de atención médica lo que lo convierte en un grupo vulnerable.

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

Igual consideración exige que se plantee como parte de las agendas en los acuerdos bilaterales de cooperación el tema de la salud y se considere éste como un derecho inalienable de las personas, con

independencia de su etnia, nacionalidad u origen, exigiendo de los países receptores el que presten los servicios de atención en salud a los migrantes sin capacidad de pago o a los que no tengan ni estén cobijados por un seguro en salud.

Trata de Personas

Colombia es uno de los países de origen de personas sometidas a la trata, en especial de mujeres, y el tercero en América después de República Dominicana y Brasil. Según estimativos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, entre 30 y 50 mil víctimas colombianas se encuentran en el extranjero, y obedece a un proceso que busca candidatas entre los 14 y los 30 años, para satisfacer la demanda de países como Japón, Francia, España, Holanda, Grecia, Alemania, Singapur y Estados Unidos.

Es responsabilidad del Estado adoptar medidas legislativas para tipificar como delito el tráfico de personas o migrantes, preservar y proteger los derechos de las personas que han sido víctimas de estas conductas y poner en marcha programas de información y concientización de la opinión pública acerca de este flagelo.

Por otra parte, Colombia como Estado respetuoso de los derechos fundamentales en el trabajo, asume el tema con responsabilidad y adelanta acciones tendientes a prevenir las migraciones clandestinas y la explotación laboral de extranjeros en situación irregular, entendiendo que por su naturaleza este problema además del componente laboral posee un aspecto policivo, de derechos humanos y relaciones internacionales considerable, que debe ser abordado en su integridad.

El tráfico de personas es uno de los rostros del éxodo, originado muchas veces por la pobreza, la falta de oportunidades, el desempleo, la discriminación o la marginalidad social, que activan el desplazamiento de las personas y lo convierten en un gran problema en materia de derechos humanos.

Por estas razones, el Estado colombiano en cabeza del Ministerio de la Protección Social, en el marco de protección laboral y la protección a las poblaciones trabajadoras vulnerables, se ha propuesto adelantar acciones de prevención que muestren que las prácticas de la trata de personas con fines laborales son violatorias de los Derechos Humanos, de los Derechos Fundamentales en el Trabajo, y de la normatividad laboral colombiana, además de ser conductas ilegales y delictivas.

PLANTEAMIENTOS GENERALES A RESOLVER

Acuerdos laborales migratorios

¿Deben los Acuerdos Laborales suscribirse exclusivamente para la clase trabajadora no calificada o también deberían ampliarse a profesionales?

¿Cómo benefician estos acuerdos al desarrollo económico y social del país?

¿Cuántas personas se beneficiarían con estos acuerdos laborales?

¿Los acuerdos laborales migratorios ofrecen las mismas garantías a los trabajadores colombianos que a los trabajadores del país de origen?

Pensiones

¿Teniendo en cuenta que el flujo migratorio de colombianos es elevado y no cuantificado aún, además de estar conformado por una migración irregular, pueden éstos aprovechar el programa del ISS?

¿El programa “Colombiano seguro en el exterior” puede articularse con los convenios bilaterales para pensiones?

¿La asistencia que brindan los consulados a los colombianos está ampliamente informada sobre el programa “Colombiano seguro en el exterior”?

¿Cuántas personas se beneficiarían con los Convenios Bilaterales de pensiones, teniendo en cuenta el fenómeno actual de movilidad de colombianos al exterior?

¿Cuándo se suscriben este tipo de convenios, se tiene en cuenta cuáles son los países donde se presenta un mayor flujo migratorio de colombianos?

Salud

¿Qué estrategias podrían plantearse para asegurar en las agendas de negociación de los tratados de comercio e integración, el tema de los servicios de salud?

¿Cómo promover la inversión en salud y pensiones con aportes en forma de remesas?

Trata de Personas

¿Cómo puede el sistema de protección social vincularse a la lucha contra este flagelo?

¿Ayudan de algún modo los acuerdos laborales migratorios a combatir el tráfico de personas?

¿Qué tipo de campañas deben desarrollarse para que la comunidad se entere de los peligros que una migración ilegal puede implicar?

PLANTEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

La mesa consideró que el concepto de conclusiones no respondía al trabajo realizado, por lo que sugirió que se denominara Planteamientos y Recomendaciones.

También consideró conveniente anotar que el tema de Trata de Personas también fue abordado en la Mesa de Asuntos Consulares y Jurídicos desde la perspectiva de la asistencia y protección a connacionales, por lo que en esta mesa se enfoca más desde la perspectiva de Protección Social.

Acuerdos Laborales Migratorios

Planteamientos Bilaterales

- Para el migrante laboral es de gran conveniencia tener información al respecto (derechos, deberes, opciones, posibilidades, riesgos).

- El Estatuto Migratorio permanente con el Ecuador debe presentarse nuevamente a consideración del Congreso.
- El Acuerdo entre Colombia y España relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales del 21 de mayo del 2001, debe evaluarse para que permita servir de referencia para nuevos Convenios con otros países.

Planteamientos Multilaterales

- En el marco del XI Consejo de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina se adoptó un nuevo enfoque orientado de manera prioritaria al desarrollo social en tres aspectos:
 1. Concertación política del manejo de las migraciones de ciudadanos andinos a terceros países.
 2. Creación de nuevas áreas de trabajo para la participación social y tener una comunidad andina más abierta a la sociedad civil con el fin de acelerar el proceso de integración andina.
 3. Buscar hacer viable la adopción del Instrumento Andino de Migraciones Laborales y el Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular.
- En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) se cuenta con el programa interamericano para la promoción de los derechos humanos de los migrantes, en el que se recomienda apoyar el plan estratégico de los países que promuevan proyectos y actividades en favor de todos los trabajadores migratorios.
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dispone en su artículo 92 que se deberá constituir un Comité de Expertos.

Recomendaciones

- Evaluar y realizar seguimiento a los tratados y convenios que sean suscritos por Colombia asegurando la bilateralidad en beneficios para la población migrante.
- Revisar las políticas migratorias de los otros países que impiden deliberadamente la asimilación de la diáspora colombiana (caso Alemania).
- Promover la divulgación del listado de organizaciones no gubernamentales que se dedican al apoyo de los migrantes colombianos.
- Realizar un diagnóstico de la situación de los colombianos en el exterior con énfasis en las zonas de frontera y los países de mayor flujo migratorio.
- Liderar la convocatoria de la elección del candidato colombiano que participe en el Comité que establece el Artículo 72 de la Comisión de la ONU, previa definición del perfil técnico requerido.
- Consultar a las organizaciones de la sociedad civil expertas en el tema migratorio para que sus planteamientos sean considerados en las agendas migratorias a desarrollar por el Estado colombiano y dentro de las conferencias de migraciones.
- Convocar a las organizaciones de la sociedad civil para acordar planes y programas de trabajo en beneficio de los migrantes colombianos.

- Poner en práctica la recomendación de la Asamblea General de la OEA celebrada el 4 de Junio 2003, sobre la elaboración del Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo (2002-2005), para promover proyectos y actividades en favor de todos los trabajadores migratorios.

Pensiones

Planteamientos

- El Programa “Colombiano seguro en el exterior” no requirió convenios internacionales para su implementación, pero se hace necesario la colaboración intersectorial para su desarrollo.
- Existen dificultades para el trámite de prestaciones económicas para colombianos residentes en el exterior por falta de mecanismos de cooperación internacional en las calificaciones técnicas.
- Necesidad de incluir en los convenios internacionales el tema de seguridad social en pensiones, con beneficios recíprocos.

Recomendaciones

- Promover la firma de acuerdos de colaboración internacional bilaterales para reconocimiento de pensiones por invalidez y pensiones a sobrevivientes.
- Formar y capacitar al Cuerpo Diplomático y Consular sobre los beneficios del sistema de seguridad social.
- Promover la suscripción de convenios recíprocos en materia de seguridad social.
- Agilizar y facilitar la viabilidad de todos los procesos de trámites para la negociación y suscripción de los convenios internacionales en el tema de pensiones.
- Conformación de una base de datos de los colombianos residentes en el exterior que permita promocionar el sistema de pensiones.
- Reconsiderar la inclusión de los mecanismos de convalidación y protección del Sistema de Seguridad Social en pensiones para trabajadores migratorios regulares en la Decisión 113 de la Comunidad Andina (CAN).

Salud

Planteamientos

- Actualmente, no se están desarrollando acciones de protección en materia de salud a connacionales en el exterior, debido a restricciones presupuestales y a los altos costos de los seguros en el extranjero. El único programa que está funcionando es un empadramiento en pago de aportes de personas residentes en el exterior para sus familias en Colombia. Esto significa que la persona viviendo legal o ilegalmente en el exterior puede pagar en Colombia el aporte de salud de su familia y sus beneficiarios.
- Se sugiere incluir en los acuerdos que se suscriban, que los países receptores presten los servicios de atención en salud a los migrantes sin capacidad de pago y que no tengan o estén cobijados con un seguro en salud.

Trata de Personas

Planteamientos

- Los países de destino en los cuales hay mayor incidencia del problema de trata son Japón, Holanda, España y recientemente el Ecuador.
- De acuerdo con los casos de repatriados en el presente año (enero-junio) pareciera presentarse un cambio de territorialidad en cuanto al origen de las víctimas con un incremento de casos en zonas de frontera (Santander y Nariño) y departamentos como Boyacá y Cundinamarca.
- Para contribuir al proceso de atención a las víctimas, la OIM ha venido realizado un *mapeo* de las instituciones que a nivel nacional ejercen acciones de prevención, protección, asistencia y reorganización. Treinta y ocho organizaciones hacen parte del estudio, el cual estará próximamente disponible y es una contribución de esta organización para orientar la acción a favor de las víctimas.
- Desde enero del 2003 se está intentando organizar una base de datos para la cuantificación y cualificación del fenómeno con la colaboración del DAS, Interpol, Policía y Ministerio de Relaciones Exteriores que permitirá análisis en términos de perfiles de víctimas, regiones de origen y tránsito.
- Se requiere de un sistema de información unificado para lo cual se deben destinar recursos presupuestales, humanos y políticos en las entidades del sector público.
- El enfoque según OIM para el abordaje de la problemática debe ser intersectorial e integral (protección, asistencia y reintegro de las víctimas) debido a la transversalidad del problema.
- Las políticas de Estado en materia penal y civil deben ir más allá de la justicia sancionatoria e incorporar aspectos de justicia restaurativa, entendida como la incorporación social de la víctima.
- El papel de la prevención primaria a través de la sensibilización (campañas en medios de comunicación) y el desarrollo de módulos educativos específicos para su utilización desde la educación básica es definitiva.

Recomendaciones

- Establecer como política nacional, la lucha contra la Trata de Personas, la cual debe estar enmarcada dentro de los principios de derechos humanos y los derechos de los migrantes, evitando estigmatizar regiones o personas, género y raza.
- Asignar un presupuesto apropiado para que las autoridades con competencia en el tema, cuenten con espacio físico para laborar y reciban capacitación técnica. En el caso particular del Ministerio de Relaciones Exteriores asignar personal especializado para atender el tema.
- Apoyar la sistematización sobre el fenómeno de la trata de personas para cuantificar y cualificar el problema.
- Inclusión del tema de trata de personas en las agendas bilaterales entre Colombia-España, Colombia - Holanda y Colombia-Japón y zonas de frontera.
- Distribución de la problemática por zonas geográficas en cuanto a procedencia y destino.

- Facilitar el establecimiento de mecanismos que potencialicen las actividades que se están realizando en Colombia en materia de prevención, protección, asistencia y reintegración por parte de organismos gubernamentales, no gubernamentales y la academia.
- Incrementar campañas de sensibilización sobre migración con énfasis en trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, dirigidas a la sociedad en general y a los funcionarios.
- Promover la revisión de los textos legales o instrumentos internacionales que protegen a las víctimas, buscando concordancia, incluyendo el proyecto de Ley No. 174 de 2003 que se encuentra para debate en la plenaria del Senado, sugiriendo la ampliación del ámbito de protección allí propuesto.
- Fomentar iniciativas gubernamentales y de cooperación internacional dirigidas a la creación de programas económicos alternativos.
- Promover la constitución de un Call-center para suministrar información y orientación sobre migración, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, con el objetivo de potencializar los diferentes servicios ya existentes que están brindando las autoridades y ONGs.
- Manejar una política legislativa con fundamento en una justicia restaurativa que incorpore a la víctima como factor primordial de un sistema de justicia.
- Para luchar contra la Trata de Personas se considera que no es la justicia penal la que deba pensarse como mecanismo de reparación de víctima sino establecer mecanismos sociales y gubernamentales que efectivamente reparen psicológica y económicamente a la que es considerada víctima en un delito de trata.
- Hay que realizar una atención integral a las víctimas de trata teniendo en cuenta las dimensiones de derechos humanos, salud sexual y reproductiva, y salud mental, que hacen parte del problema.
- Mayor relevancia a las acciones educativas preventivas.

MESA PARTICIPACIÓN POLÍTICA TRANSNACIONAL

Coordinadora: Martha Ardila. Coordinadora Área Relaciones Hemisféricas de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

Relatora: Gloria Faciolince

Entidades participantes: ACNUR, CAPAC, CELAM, Cámara de Representantes, Comisión Andina, Congreso Colomboamericano, Consejo Gremial, FESCOL, Fundación Esperanza, Grupo Base, Ministerio de Relaciones Exteriores, Parlamento Andino, Registraduría Nacional, Senado de la República, Universidad de California, Universidad de Colombia, Universidad Externado de Colombia, Universidad Internacional de la Florida y la Universidad San Buenaventura.

CONCEPTO BÁSICO

Cabildeo: esfuerzos adelantados por una comunidad o un grupo de interés, entre otros, destinados a construir una red de enlace para promover, persuadir o presionar acciones que deriven en la elaboración de una plataforma de apoyo a los intereses de la comunidad en los espacios de decisión. Estos espacios buscan influenciar la toma de decisiones frente a las demandas de la comunidad.

ANTECEDENTES

Colombia tiene aproximadamente el 10 % de su población residiendo en el exterior. La integración de esta comunidad colombiana que reside en el exterior al desarrollo del país y a la defensa de sus intereses los hace parte de la agenda del país. Los lazos de nuestros conciudadanos con su patria de origen deben fortalecerse mediante el desarrollo de los mecanismos de participación política previstos en la Constitución de 1991.

Participación política de los colombianos residentes en el exterior en relación con su país de origen

La Constitución Política del 91, considera en su expresión social y política los mecanismos de participación y los espacios de protagonismo de las organizaciones sociales, entre ellas, a las comunidades colombianas residentes en el exterior. Estos mecanismos de participación son:

Artículo 96. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad.

Artículo 171. Los ciudadanos colombianos que se encuentran o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para el Senado de la República.

Artículo 176. La ley podrá establecer una Circunscripción Especial para asegurar la participación de los grupos étnicos, de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior en la Cámara de Representantes. (Este artículo fue reglamentado para las elecciones del 2002, donde se eligió por primera vez un Representante de las comunidades colombianas en el exterior).

Uno de los temas que más importancia ha cobrado en el espíritu democrático del mundo, es la extensión de los derechos políticos de los migrantes internacionales, ya sea en los países en donde se incorporan como extranjeros, o frente a sus países de origen donde continúan siendo ciudadanos. Este tema no se limita a los problemas logísticos para llevar a cabo elecciones en el exterior, sino que tiene implicaciones más profundas que llevan a plantear nuevas formas de representación y participación de los contingentes de ciudadanos radicados en el extranjero y que muestran un activismo político creciente en los países a donde migran y también respecto a la política de su país de origen.

Uno de los rasgos más sorprendentes de la diáspora moderna en general, es que las comunidades de migrantes mantienen el interés y siguen la política de su país de origen. Este interés tiene como fuente la experiencia de que migrar politiza a los sujetos y los confronta con los valores o costumbres políticas de su país de origen y el sistema de valores políticos del país receptor.

La posibilidad de que los migrantes se establezcan en los países adoptivos de manera permanente convierte la lealtad a los países de origen en algo que tiene que ser cultivado. Para cultivar esa lealtad, el Estado colombiano que ya ha abierto espacios políticos a sus connacionales con la política de doble nacionalidad, debe promocionar programas que fortalezcan la identidad de los migrantes como miembros de un mismo origen étnico y cultural que los distingue y agrupa en las comunidades receptoras.

La Registraduría Nacional es una de las instituciones del Estado que mas injerencia tiene en el buen funcionamiento de los vínculos políticos con los colombianos residentes en el exterior.

Cabildeo por parte de la comunidad colombiana residente en el exterior en asuntos de interés nacional e internacional

La estrategia de cabildeo significa el construir una red de enlace para promover, persuadir o presionar acciones que deriven en la construcción de una plataforma de apoyo a los intereses de la comunidad en los espacios de decisión.

Para la comunidad colombiana residente en el exterior, la actividad de cabildeo puede abarcar estrategias de movilización, de comunicación o de organización, y ser una forma de participación política transnacional. La importancia y significado de una estrategia de cabildeo actualmente es ampliamente reconocido por hombres y mujeres que desean participar de una manera propositiva de apoyo a los intereses de la nación.

La importancia de promover esta participación ciudadana en una política transnacional puede verse en dos momentos: primero, como un plan hacia el fortalecimiento de los vínculos de la comunidad colombiana en el exterior con los asuntos de su país de origen. Por ello, es importante fomentar la organización para trabajar de una forma unida y concertada en función de incidir en el cambio de parecer de los que toman las decisiones en las instituciones internacionales.

Segundo, como un espacio de acercamiento entre el Estado y la comunidad colombiana residente en el exterior, haciéndoles partícipes en las relaciones nacionales e internacionales organizando lo que en México se ha denominado “una diplomacia ciudadana”; lo cual significa a su vez un reconocimiento por parte del Estado de los colombianos residentes en el exterior como una comunidad transnacional en pleno apogeo de la mundialización de la política.

La participación de la comunidad colombiana residente en el exterior con una estrategia de cabildeo internacional ratifica el valor de fortalecer los vínculos con su país de origen como un instrumento que responde a una lógica sencilla: si las decisiones que más afectan al país se toman tras las fronteras nacionales, el cabildeo se debe dar en los lugares en los que las decisiones son tomadas.

PLANTEAMIENTOS GENERALES A RESOLVER

¿Es pertinente la organización de la comunidad colombiana residente en el exterior, como una comunidad política transnacional que promueva el reconocimiento de sus derechos humanos en las sociedades en que se insertan?

¿Cómo podría fomentarse el interés del fortalecimiento de las comunidades de colombianos en el exterior organizadas para fortalecer valores como la identidad cultural, la solidaridad y la lealtad para consolidar una mayor cultura de participación política?

¿Cuáles son las consecuencias de las políticas de doble ciudadanía en la promoción de principios de igualdad de derechos?

¿Cómo se está transformando el concepto de Estado-Nación frente al fenómeno creado por las migraciones internacionales?

¿Cómo el Estado ha tratado de acercarse a los colombianos de segunda y tercera generación?

¿Cómo enfocar los esfuerzos de la estrategia de cabildeo de la sociedad civil para que se produzcan desde ámbitos específicos de trabajo?

¿Qué estrategia se debe desarrollar para sensibilizar a la comunidad colombiana residente en el exterior para que se organice y fomentar la cooperación ordenada con un enfoque solidario para que el cabildeo sea consistente y efectivo?

¿Cuáles son los temas de encuentro entre el Estado y la comunidad colombiana residente en el exterior para formular una estrategia de comunicación como recurso de presión o persuasión?

CONCLUSIONES

- La votación ha representado la única participación política de la comunidad colombiana en el exterior y debe fomentarse un mayor contacto político con estas comunidades.
- Los consulados deben ser facilitadores del voto, tanto para la asistencia a las urnas como para el registro del documento, bien sea pasaporte o cédula.

- Se han venido surtiendo las etapas que permitirán implementar el voto virtual o voto electrónico a corto plazo.
- Se deben utilizar mecanismos adecuados de comunicación, difusión y educación en relación con el registro y ubicación de las urnas, lo cual tiene que ver con la misma reglamentación, sus reformas y la nueva legislatura del Congreso de la República.
- En Colombia, se trabaja ordenadamente, en materia del voto electrónico para poder llevarlo a la realidad de manera segura. A partir del momento en que todos los colombianos tengan su nueva cédula, se debe iniciar un trabajo de concientización con los partidos políticos y con la población electoral, para dar este paso, lo cual se espera será posible aproximadamente para el año 2006. Hasta entonces, se debe trabajar con métodos digitales.
- La Registraduría Nacional, es receptiva para llevar a cabo acciones que motiven a los miembros de nuestra comunidad en el exterior para que voten y participen en las decisiones del país.
- Se deben abrir canales en el Congreso de la República, para que ciudadanos capaces en el exterior enriquezcan al país con sus aportes. Tenemos muchos ciudadanos destacados en el exterior. El país debe contar con ellos porque estamos a las puertas de una zona de libre comercio ALCA, y hay que implementar una cultura empresarial.
- Las formas de incorporación política que el Estado colombiano ha formulado, van orientadas básicamente a un esfuerzo a los colombianos de primera generación.

RECOMENDACIONES

Definir y desarrollar una política de Estado al más alto nivel bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, para lo cual, se sugieren los siguientes componentes:

- La creación y consolidación de vínculos de identidad y solidaridad entre los colombianos en el exterior y sus lugares de origen.
- El desarrollo y puesta en marcha de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, creado en el mes de mayo de 2003, compuesto por: Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Defensa, Ministerio de Comercio, Departamento Nacional de Planeación, DAS, ICFES, ICETEX y Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- La negociación y posterior suscripción de acuerdos migratorios con países con mayor presencia de colombianos, para lo cual, el cabildeo resulta relevante.
- La vinculación entre lo interno y lo externo con el objetivo de crear confianza en las instituciones colombianas.
- Fomentar el contacto con las comunidades de los colombianos en el exterior, para lo cual, resultaría conveniente propiciar el acercamiento de nuestros connacionales entre sí y con otras comunidades latinoamericanas.

- El tema migratorio debe manejarse de manera global, teniendo en cuenta diversos ámbitos como el económico, social, cultural, político y consular. Se sugiere estudiar las experiencias salvadoreña y mexicana.
- En este sentido se debe revisar la reglamentación electoral y flexibilizar las leyes para aumentar la participación política de los colombianos migrantes:
- Reformar el Artículo 171 de la Constitución Nacional, creando una veeduría para los colombianos en el exterior.
- Reformar el Artículo 176 de la misma, para aumentar el número de curules para la representación de los colombianos en el exterior, esto con base en el principio de la proporcionalidad electoral.
- Motivar la participación política y la votación de los colombianos en el exterior, para lo cual, el gobierno con el apoyo de la organización electoral a través de los consulados y con la cooperación de las asociaciones de colombianos en el exterior, previa inscripción y reconocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá facilitar este proceso.
- Ampliar los mecanismos de participación política en materia de información, educación y difusión.
- Dentro de la concepción de una participación política transnacional, en los casos en que se obtenga doble nacionalidad, instruir y motivar a nuestros connacionales, sobre su ciudadanía y participación política, tanto en Colombia como en su país de destino.
- Solicitar que se constituyan consulados móviles que se desplacen para la inscripción de cédulas y trabajen con la Registraduría Nacional en campañas que inviten a votar e informen sobre el derecho al libre sufragio que tiene el nacional colombiano que se encuentra en el exterior, independientemente, de su estatus migratorio.
- Dada la importancia política y social de la comunidad colombiana en el exterior, se propone la creación de un Viceministerio, con dos direcciones:
 - Dirección de Asuntos Consulares.
 - Dirección de Comunidades Colombianas en el Exterior.
- Establecer mecanismos de consulta permanentes y participación de la sociedad civil.
- Implementar campañas que permitan la visibilidad de las asociaciones de los colombianos en el exterior, para efectos de proyectos de desarrollo, votaciones, etcétera.
- La creación de una Consejería Interinstitucional o Dirección Itinerante para que promueva el fomento sobre lo que Colombia puede hacer por sus nacionales, a fin de fortalecer los vínculos entre la comunidad, el país y el Estado.
- Aceptación del pasaporte como documento de identidad válido para votar.
- Ampliación de horarios consulares nocturnos y de fin de semana durante épocas pre-electorales.

MESA EDUCACIÓN

Coordinadora: Ana María Bidegain. Directora Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

Relatora: Lina María Grajales

Entidades participantes: Colfuturo, INPOLDEM - EAN, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, OEI, Organización Internacional para las Migraciones - OIM, Proyecto Bumerang, SENA, Universidad de Antioquia, Universidad de los Andes, Universidad Nacional, Universidad Santo Tomás, y Yo Creo en Colombia.

EDUCACIÓN Y TRANSNACIONALISMO

Antecedentes

De forma progresiva los migrantes internacionales participan en dos escenarios diferentes: a través de las redes de relaciones sociales formales y las redes informales. Si el Estado acepta la población migrante como parte de la nación y está interesado en crear una comunidad que trascienda el territorio, la educación merece una preocupación especial porque no se trata solamente de la salida de estudiantes en pos de una mejor calificación para retornar al país, sino de comunidades que deben ser preparadas para fomentar un intercambio de doble vía.

La transnacionalización de la educación debe tomar en cuenta todos sus niveles pero particularmente el superior. La educación superior debe obtener de sus pares internacionales el reconocimiento de su calidad académica para fomentar un proceso de doble vía y de intercambio y no un simple proceso de adopción de conocimiento.

Al mismo tiempo, hay que señalar la importancia de la movilidad estudiantil y profesoral internacional en la formación de nuevas comunidades en el exterior y su incidencia en el proceso de transnacionalismo, estableciendo intercambio de bienes y relaciones de distinto tipo.

En tiempos de globalización la presencia de colombianos en comunidades académicas extranjeras puede convertirse en un hecho positivo toda vez que se fortalezcan lazos y vínculos con estos con-

cionales. Estos pueden convertirse en puentes fundamentales para los procesos de internacionalización y acceso al conocimiento de vanguardia. En un mundo globalizado evolucionan las estrategias: las universidades pueden validar títulos mediante convenios, pero sólo se tendrá éxito si a nivel estatal somos coherentes con lo que queremos.

La internacionalización no sólo significa movilidad estudiantil y profesoral, adopción de conocimientos académicos y transferencia tecnológica. Esta implica la creación de mecanismos dialogales entre instituciones pares, nacionales e internacionales, para crear estrategias que posibiliten el estudio y búsqueda de soluciones a problemas comunes, y el facilitamiento de estrategias y políticas públicas a niveles nacionales e internacionales.

En ese sentido la investigación y la docencia pueden internacionalizarse gracias a la creación de macro grupos de investigación que integren investigadores de diferentes nacionalidades e instituciones académicas, la creación de maestrías y doctorados con doble-titulación y el desarrollo de doble-tutela de tesis de doctorados, así como la creación de programas de líneas de profundización de maestrías y doctorados de doble vía utilizando los nuevos aportes tecnológicos como las teleconferencias y el Internet, en particular el Internet II, para la ciencia y la tecnología.

INCENTIVAR EL RETORNO

Antecedentes

Los cambios históricos producidos en las últimas décadas han impactado la educación en todos sus niveles, pero particularmente a las instituciones de educación superior que han vivido serias transformaciones como consecuencia de los impactos que han traído los efectos de la globalización. La educación superior se enfrenta hoy más que nunca a competir en una economía global que se caracteriza por el aumento del comercio internacional y por la interdependencia de sus mercados, lo que obliga a las instituciones a buscar un mejoramiento continuo de su calidad y de su competitividad a través de estrategias innovadoras de internacionalización. Las cifras en el tema de profesionales con maestrías y doctorados son desoladoras: de los docentes en el país, sólo entre el 1% y 5% han realizado doctorado.

La movilidad de estudiantes y profesores ha venido aumentando en los niveles de educación superior y media en la medida en que se propician nuevos intercambios y mayores desplazamientos. La educación primaria y preescolar también ha sido impactada por el proceso de globalización. Esta facilita la transferencia de conocimientos pedagógicos y educativos de manera que es posible pronosticar el desarrollo de una comunidad educativa transnacional.

La presencia de investigadores colombianos en el extranjero tiene aspectos positivos: es necesario crear mecanismos y estrategias que faciliten el retorno de investigadores y profesionales capacitados en el exterior en cuya formación invirtió el Estado. Dichos profesionales son indispensables para enfrentar los diversos retos que plantea la nueva etapa histórica de la globalización.

Es de suma importancia que las instituciones públicas y privadas establezcan mecanismos consensuados para hacerle seguimiento a los colombianos que residen en el exterior y facilitar su retorno, estableciendo estrategias que permitan su integración al sector productivo nacional.

MOVILIDAD

Antecedentes

El intercambio de docentes, investigadores y estudiantes, y las estrategias para consolidar programas internacionales de postgrado y sistemas de convalidación y homologación, necesitan ser desarrollados. Los principales obstáculos para la movilidad están relacionados con trabas a nivel normativo relacionadas con la homologación, la convalidación y las políticas migratorias que dificultan el flujo de personas de un país a otro.

En ese sentido es necesario que en las propias universidades y centros de formación académica se establezcan estrategias para propiciar este proceso comenzando por establecer el crédito académico como mecanismo de evaluación de calidad, la transferencia estudiantil y la cooperación interinstitucional. El crédito académico es un instrumento de trabajo que debe ser contextualizado en el marco de una política más amplia de modernización curricular y de generación de cambios culturales al interior de las Instituciones de Educación Superior colombianas. Esto hace posible introducir prácticas académicas y administrativas caracterizadas por la flexibilidad, la pertinencia y el trabajo cooperativo. Los créditos son también un importante referente en la construcción de un sistema de educación superior que posibilite el diálogo interinstitucional y la movilidad de los diferentes actores dentro y fuera del sistema.

El crédito es una unidad de medida del trabajo académico del estudiante, que permite calcular el número de horas semanales en promedio por período académico dedicado por el estudiante. Este constituye un referente común que facilita hacer equiparables las intensidades de la formación académica entre programas de diferentes instituciones, la transferencia y movilidad estudiantil dentro del sistema de educación superior, la homologación de estudios y la convalidación de títulos obtenidos en el exterior, y el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia en la verificación del cumplimiento de los estándares mínimos de calidad de los distintos programas académicos.

La implantación del sistema de crédito facilita el proceso de movilidad estudiantil y se complementa con la homologación de programas de estudios y títulos. Según el Ministerio de Educación y el ICFES, para que un diploma otorgado por una universidad extranjera tenga validez en el país es necesario que sea reconocido por el gobierno colombiano. Una de las razones por las cuales esta validación en muchos casos no se realiza, es debido al desconocimiento de la norma. Otra razón se debe al hecho de que no todas las instituciones lo exigen. (Informes del sector señalan que sólo dos de cada diez estudiantes validan su título). Pocos estudiantes saben que existe la Ley 72 de 1992, que obliga a los trámites de homologación y convalidación de títulos que deben empezar por la presentación de su diploma ante el consulado colombiano ubicado en el lugar donde cursó sus estudios cuando el país no está dentro del Convenio de la Haya.

En términos concretos, se trata de la problemática legislativa y política de nuestro país. Es preciso abordar este como un elemento práctico: se hace necesario estudiar lo normativo, la legislación en el tema educativo, que puede revelarnos asuntos contradictorios y sin resolver.

La educación de los colombianos trasciende fronteras no sólo a nivel superior, sino también a niveles de enseñanza media y primaria, y por ello no debe descuidarse la enorme masa de conciudadanos menores de edad que por diversas razones han sido desplazados fuera del país. Se deben facilitar procesos de retorno de los jóvenes colombianos.

Entre los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) se ordena el acercamiento y articulación con las redes de colombianos en el exterior entre sí y con sus homólogos en el país. Se debe prestar especial atención al estímulo de intercambios educativos, de investigación y transferencia de conocimiento que involucren a ciudadanos/as e instituciones educativas y de investigación superior. A través del programa Colombia Nos Une sería pertinente que las asociaciones civiles ayuden a los migrantes y retornados en los procesos de integración en la nueva realidad académica, sea superior media o primaria.

El programa también establece la necesidad de crear escenarios de acercamiento con las asociaciones de colombianos en el exterior, la conformación de redes temáticas y la evaluación de los sistemas de comunicación que faciliten estos procesos.

INVESTIGACIÓN

Antecedentes

El proceso de movilidad humana interna y externa de colombianos es una de las más altas del mundo y exige una atención prioritaria, no sólo a nivel de atención inmediata de las víctimas; lo cual se está haciendo por medio de organismos gubernamentales, ONG's nacionales e internacionales, instituciones religiosas y educativas, sino un esfuerzo para prever el significado económico, social, político y cultural que este proceso conjunto de migración interna y sobre todo externa está significando en el presente y en el mediano y largo plazo.

A fin de poder desarrollar políticas públicas eficaces es indispensable establecer mecanismos y estrategias que permitan identificar investigadores y fuentes financieras para promover la investigación sobre migraciones de colombianos al exterior.

PLANTEAMIENTOS GENERALES A RESOLVER

Educación y Transnacionalismo

¿Existen algunas estrategias o experiencias que muestren este aspecto positivo de la transnacionalidad académica? ¿Cómo podríamos potenciarlas y apoyarlas?

Incentivar el Retorno

¿Existen encuestas sobre el retorno de colombianos formados en el exterior?

¿Existen acuerdos con entidades públicas y privadas, y estrategias con el sector industrial y comercial para facilitar el reintegro laboral de colombianos/as formados en el exterior?

Movilidad

¿De qué manera los organismos del Estado competente pueden exigir a las entidades universitarias superiores, reconociéndoles su necesaria autonomía, la acreditación internacional que facilite la mo-

validad de los estudiantes, el establecimiento del sistema de créditos y la exigencia de homologación de títulos?

¿Cómo hacer para que los consulados den una información completa a los estudiantes y el ICFES difunda los procesos de homologación para que el estudiante realice los trámites legales necesarios antes del regreso al país?

¿Cómo lograr establecer fondos financieros públicos y privados para propiciar el desarrollo de programas de investigación y docencia internacionales de maestrías y doctorados que favorezcan la integración colombiana en el mercado mundial?

¿Cómo facilitar mecanismos educativos y apoyos de las comunidades para que la población colombiana transnacional (incluida la infantil y juvenil) no pierda los lazos con su comunidad de origen, se facilite el retorno o la integración en las diferentes culturas?

CONCLUSIONES

La relación entre educación y migración debe enmarcarse dentro de una política proactiva e integral de promoción y construcción de la comunidad transnacional, que no sea coyuntural sino una política de Estado. De todas formas, hay que anotar que en el actual Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), se contempla esta propuesta, pero ello debe trascender esta administración.

Es claro el cambio de conceptualización relacionado con la migración que se deriva de la transformación histórica vivida desde la segunda mitad del siglo XX, que ha permitido el nacimiento de comunidades transnacionales.

La internacionalización de la educación implica sobre todo la creación de mecanismos dialogales entre instituciones educativas pares, para crear estrategias que posibiliten el estudio y búsqueda de soluciones a problemas comunes, y faciliten el diseño de políticas públicas.

Es preciso incluir la educación básica primaria y secundaria, así como la técnica, que prepare a las personas para participar en la sociedad transnacional, sin perder los lazos de identidad con su comunidad de origen.

En relación con el desarrollo de una comunidad educativa transnacional, es fundamental el uso de los nuevos medios tecnológicos que permitan establecer una comunidad virtual. En este sentido, es vital apoyarse en la radiodifusión y el uso de nuevas tecnologías de comunicación, dada su enorme capacidad de proyección entre las comunidades colombianas en el exterior.

RECOMENDACIONES PARA EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

1. Para fortalecer un sistema central de información educativa, se deben considerar los siguientes puntos:
 - a) El Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con otras instituciones como la OEI, la OIM, Colciencias, en particular, a través de la Red Caldas, y asociaciones de universidades extranjeras, puede aportar al establecimiento de una red de profesores universitarios e investi-

gadores colombianos que laboren en el extranjero, que podrían servir de pares internacionales para:

- Fortalecer los estudios de postgrados en las universidades colombianas.
- Ser miembros de comités editoriales de revistas científicas.
- Participar en los procesos de acreditación internacional de las universidades colombianas.
- Potenciar la investigación sobre Colombia.
- Participar en la creación de centros internacionales de investigación sobre Colombia.

Se hace necesario que el ICETEX, Colciencias y el ICFES, consideren como profesores visitantes a docentes e investigadores colombianos trabajando en universidades y centros de investigación de alto nivel en el exterior.

b) Otra red a establecer, sería la de los estudiantes en el extranjero. Para ello es necesario coordinar los esfuerzos ya existentes como Proyecto Bumerang, Colfuturo, las asociaciones de egresados de las universidades colombianas, los becarios de Colciencias, Banco de la República y de las mismas universidades.

c) Red de profesionales y técnicos en el extranjero.

2. Complementar la educación básica recibida por los niños en el exterior, con formación y documentación sobre la historia, la geografía y la literatura colombianas, que les permita conocer y fortalecer los lazos de vínculo con el país.

Una manera de hacerlo, es vía Internet, estableciendo unos insumos debidamente preparados para el caso.

En el caso de comunidades infantiles y juveniles numéricamente importantes, los consulados podrían solicitar a los centros de investigación sobre Colombia y/o a docentes colombianos, insumos que faciliten a los niños conocer a Colombia y mantener los lazos con el país.

3. Con el fin de establecer políticas públicas acertadas, en relación con las migraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores podría establecer mecanismos y estrategias para obtener recursos financieros, a nivel nacional o internacional, que estimulen estudios interinstitucionales sobre migraciones, como por ejemplo, el Programa Universitario sobre Movilidad Humana, que busca integrar el trabajo investigativo de universidades nacionales y extranjeras.

4. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe considerar incluir en la agenda de negociación internacional, particularmente con Estados Unidos y Europa, el reconocimiento, equivalencia y homologación de títulos colombianos en dichos países, así como un adecuado reconocimiento de estos países para ofrecer mayores facilidades a la movilidad internacional de docentes, científicos y profesionales.

Hace poco tiempo, la Misión de Ciencia y Tecnología, revelaba cifras no muy alentadoras, en el sentido del potencial de intercambio de transferencia de ciencia y tecnología desaprovechado por Colombia con países como Brasil, Chile, Argentina y Venezuela, con quienes pareciera que no tuviéramos un direccionamiento claro, en aras de una mayor integración cultural y educativa.

Coordinar, con el Ministerio de Educación, en el plazo más corto, un trabajo de análisis sobre las trabas a la movilidad internacional de estudiantes, docentes y comunidad académica en general; se deben realizar encuestas en las universidades para identificar obstáculos específicos en sus convenios con universidades extranjeras, sobre los cuales se pueda trabajar en escenarios tales como las negociaciones del ALCA y convenios bilaterales.

De igual manera, buscar estrategias y mecanismos para que los estudiantes puedan acceder a becas y créditos educativos en el exterior. Se quiere también que exista el nexo con otras universidades: se pensó en realizar una encuesta vía Internet. Aquí, es fundamental el aporte de la OEI para el establecimiento de las redes de universidades.

5. A fin de fomentar la migración legal para técnicos y profesionales, propiciar la creación de una instancia interinstitucional que asista a los colombianos en la búsqueda de empleo temporal en el exterior. Para lo cual se debería realizar una investigación y sistematización permanente sobre la oferta laboral local y la demanda internacional existentes.

Es importante que se amplíen las perspectivas de la formación continua, tan necesaria frente a las posibilidades de empleo existentes en otros países. En este sentido, el SENA cuenta con valiosa infraestructura para apoyar la formación virtual de colombianos en el exterior.

6. En conjunto con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Relaciones Exteriores debería informar ampliamente en el ámbito universitario, acerca de la calidad y reconocimiento en Colombia de los programas académicos en el exterior, con el fin de que los estudiantes colombianos tomen decisiones acertadas sobre sus estudios en el extranjero.
7. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe propiciar encuentros temáticos de profesionales, académicos, y técnicos, radicados en el exterior, para establecer agendas e iniciativas.
8. De igual forma, fomentar conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional, la educación gradual de estrategias de currículum internacional, y de orientación multicultural en los institutos de educación superior del país.

MESA CULTURA

Coordinadora: Gloria Triana. Grupo Base. Asesor externo

Relator: Jair Albarracín

Entidades participantes: Comisión Presidencial Colombia-Venezuela, Convenio Andrés Bello, Fundación Esperanza, Ministerio de Cultura, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oh Gloria Inmarcesible y Universidad de los Andes.

TEMAS PROPUESTOS

Papel de la cultura en la reafirmación de la identidad nacional

Los migrantes en su nuevo asentamiento generalmente van formando comunidades étnicas y culturales que más que reproducir su cultura la van redefiniendo, reafirmando aquellos elementos que los identifican como el idioma, la música, la comida, las creencias religiosas, las celebraciones patrias y creando otros nuevos que les facilitan su integración al país de llegada y el mantenimiento de vínculos con su país. Al migrar el individuo no sólo lleva consigo su persona y su fuerza de trabajo sino que también lleva su cultura y su capital social. La migración no es sino una forma particular en que las redes y el capital social y cultural de una comunidad se expanden y consolidan en espacios cada vez más amplios y distantes.

Los migrantes en general y especialmente los colombianos experimentan una concientización de su identidad. Por esta razón generan una serie de actividades y prácticas identitarias que incluso en el país no realizaban, prácticas que necesitan ser reforzadas con acciones concretas que partan de las instituciones culturales del Estado en forma coordinada.

La difusión cultural es una dimensión muy importante de la cultura. Por eso es necesaria una política cultural específica e integral que asuma el tema de los migrantes, más allá de cómo se difunden en sus comunidades las diferentes expresiones de la cultura nacional. En esa política se debe contemplar también la recuperación de su memoria, los procesos de aculturación, las complementariedades y mezclas que los migrantes hacen en sus vidas corrientes, las relaciones entre las diversas generaciones

de migrantes, los vínculos que sostienen los migrantes y sus familias en el país de origen, los procesos de creación cultural de los migrantes, los usos sociales de las diferentes expresiones culturales.¹

La formación de comunidades transnacionales plantea el problema de la crisis de la identidad cultural de la población colombiana que migra a otro país, en tanto pérdida de sus referentes cotidianos que la constituyen: la música, la gastronomía, el idioma, la religión, acentuado por los imaginarios negativos de la sociedad receptora que nos identifica con terrorismo, droga y delincuencia. En el marco de estas relaciones conflictivas cobra centralidad la cultura, como elemento cohesionador de la sociedad. A partir de ella la identidad toma forma y se mimetiza sin perder sus raíces, adaptándose a nuevos contextos sociales. Los caminos de la tolerancia y el diálogo intercultural antes que un problema económico y político, es un problema cultural. En este orden de ideas la inversión cultural es una inversión social: mostrar a través de la música, la literatura, los audiovisuales que somos una nación multicultural, híbrida, como resultado de los mismos procesos migratorios de Europa, África y América.²

Creación de espacios culturales compartidos

La migración es en sí misma un gran fenómeno cultural. Se produce en el encuentro entre culturas, lo que significa creencias, sensibilidades, sentidos del futuro, estéticas, modos de vivir. Las migraciones suelen pensarse a veces como un fenómeno de desarraigo, distanciamiento y conformación de lazos exteriores a los países originarios. Por el contrario, las migraciones deben verse como interacciones, no sólo del país de origen con sus ciudadanos en otras partes del mundo, sino también como el aporte de éstos a las propias sociedades originarias (aporte económico, social, cultural).³

La Cultura como aspecto importante de la Política Exterior

Debe tenerse en cuenta la experiencia de Chile en materia de políticas culturales migratorias, pues este país creó una región del reencuentro, es decir, que teniendo 13 regiones, la número 14 es la de los chilenos en el exterior, donde se reúnen periódicamente en un Cabildo Nacional de Cultura, y participan con sus compatriotas. Pero no sólo lo realizan en Chile, también en los países donde hay mayor concentración de connacionales en el exterior, y es el Ministro de Cultura quien viaja exclusivamente a estos encuentros, pues allí es donde los chilenos pueden expresar con mayor libertad sus sentimientos. Se sugiere invitar a los chilenos para poder contar con sus experiencias en este proyecto.⁴

Empresas y micro empresas culturales transnacionales

Otro aspecto para analizar es la existencia de empresas y micro empresas culturales transnacionales que hacen circular entre las comunidades colombianas y latinas productos que tienen que ver con tradicio-

1. Germán Rey, representante de la Comisión Presidencial Colombia – Venezuela, ponencia: “Cultura y migración de colombianos”.

2. María Elvira Quintana, Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ponencia: “La inversión cultural como inversión social”.

3. Germán Rey, representante de la Comisión Presidencial Colombia – Venezuela, ponencia: “Cultura y migración de colombianos”.

4. Luis Armando Soto, Jefe de Relaciones Internacionales del Ministerio de Cultura.

nes de distinto tipo (gastronómicas, musicales, literarias, cine, televisión, etcétera) que también contribuyen al mantenimiento de los vínculos económicos y culturales con el país.

La acción del Estado orientada a la democratización, al acceso de bienes culturales, ayudaría a reducir los índices de analfabetismo, elitismo de la cultura, exclusión de las mayorías y al fortalecimiento de los vínculos con las comunidades de migrantes. Esta idea traducida en acciones concretas, implica un papel activo del Estado en la canalización de recursos públicos y de empresas privadas a la promoción de grupos musicales de colombianos en el exterior, difundir muestras de cine y video colombianos, ayudar a la organización de estos grupos musicales, audiovisuales, literarios en industrias culturales de alta competitividad en la economía internacional.⁵

Este reconocimiento de sí mismos y de los otros, de nuestro patrimonio cultural y la hibridación cultural, posibilita el intercambio y procesos de integración regional integral, que trascienda la esfera del libre comercio. Se trata de insertar la vitalidad de las culturas locales en los circuitos de las industrias culturales de la música, la radio, el cine y la televisión.⁶

PLANTEAMIENTOS GENERALES A RESOLVER

¿Cómo crear dentro del programa Colombia Nos Une un plan que considere la cultura como un aspecto fundamental de la política exterior que fortalezca la imagen de un país con una inmensa diversidad cultural y contribuya de manera efectiva al fortalecimiento de los vínculos con nuestras comunidades de migrantes?

¿Qué acciones deben realizarse para lograr que la inversión en cultura sea considerada como inversión social, especialmente cuando está orientada a fortalecer los vínculos de la población migrante con su país?

¿Cómo fomentar la participación y coordinación de las distintas instituciones del sector público de la cultura y el sector privado en la promoción y difusión de la cultura nacional hacia el exterior ?

¿Cómo utilizar los programas culturales para combatir los prejuicios y estereotipos sobre el país y abrir espacios a los creadores colombianos tanto residentes en el país como en el exterior?

CONCLUSIONES

- Se criticó el concepto economicista de migración, recuperando su sustrato eminentemente sociocultural, resaltando el factor humano, teniendo en cuenta a los migrantes tanto legales

5. María Elvira Quintana, Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ponencia: "La inversión cultural como inversión social".

6. María Elvira Quintana, Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ponencia: "La inversión cultural como inversión social".

como ilegales, asociados y no asociados, y reafirmando las redes sociales que atraviesan los fenómenos económicos.

- Dentro del planteamiento de la centralidad de la cultura en los procesos migratorios y de conexión con las comunidades transnacionales, se instó por una redefinición del concepto de cultura que abarcara la incidencia integral de ésta en los fenómenos sociales. Así se subrayó su carácter híbrido en el marco de los procesos de globalización y transnacionalización y su papel como reconstructor de tejidos sociales a través de la redefinición y reafirmación identitaria.
- La inversión en cultura deberá ser reconocida como inversión social por el visible aporte económico al país de las comunidades en el exterior. Planteamos el aporte de la cultura a la economía, no sólo desde los indicadores económicos sino también desde indicadores sociales. Todo esto tiene que hacerse ver de manera sistemática y sostenida, como un elemento de persuasión y negociación con el Estado, la empresa privada y las organizaciones del tercer sector.
- Se debe vincular al proyecto a las empresas y microempresas culturales transnacionales que hacen circular entre las comunidades colombianas y latinas productos que tienen que ver con tradiciones de distinto tipo: gastronómicas, musicales, literarias, cine, televisión, artesanías, etcétera, que también contribuyen al mantenimiento de la cultura, así como al desarrollo económico de las mismas comunidades.
- En el contexto de globalización los medios de comunicación juegan un rol central en los procesos de construcción de identidades e imaginarios de nación. Las políticas culturales deben enfatizar el aspecto comunicacional como parte de sus estrategias de vinculación con los connacionales en el exterior.
- Se planteó la construcción de espacios compartidos con las sociedades receptoras, de creación de Industrias Culturales y la inclusión de la cuestión de género y niñez en las políticas migratorias.
- Continuar el proceso de construcción del “Observatorio Interamericano de Políticas Culturales” como espacio cultural compartido a nivel regional y como camino de intercambio de experiencias y soluciones a problemas comunes y particulares. De cara a la conformación de “políticas culturales exteriores” orientadas a las comunidades de migrantes.
- El contacto de los colombianos residentes fuera del país con las expresiones artísticas y culturales de sus compatriotas se limita a las fechas clásicas de celebración de las fiestas patrias, cuyo resultado más visible es la revalidación del concepto de cultura como espectáculo y no como un organismo vivo que se genera en la relación de los individuos con sus semejantes y con el conjunto del mundo, de la que nacen sistemas de símbolos, signos, relatos y mitos que le permiten al ser humano arrojar una mirada distinta a la existencia. El contacto de los migrantes reales y potenciales con los productos culturales debe ser permanente y multidireccional, de modo que quienes participan en esos encuentros se reconozcan a la vez en su condición de interlocutores y creadores, teniendo como punto de partida su saber y experiencia particular.⁷

7. Asociación AESCO, *Creo que he perdido mi carnet de identidad*.

RECOMENDACIONES PARA EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- Sensibilizar a través de programas y publicaciones en el país y a los migrantes en el exterior sobre la diferencia entre la migración segura y los riesgos de la migración realizada en condiciones de vulnerabilidad. Generando un proceso de información preventiva permanente donde se presenten nuevos imaginarios sobre los sueños en otros países, y se difunda el tema a través de los medios de comunicación, las redes sociales colombianas comunitarias de base, y las redes locales de apoyo a los inmigrantes en los países de destino.⁸
- Identificación y difusión de valores individuales y colectivos de los habitantes del Eje Cafetero (en su condición del principal centro de migrantes hacia España) cuyas obras y acciones sirvan de punto de referencia a los residentes en el país y el exterior para asomarse a la complejidad y riqueza de nuestros procesos históricos.⁹
- Se recomienda la creación de una página web destinada para las comunidades colombianas en el exterior y la creación de una base de datos de talentos en el exterior.
- Una política estatal que defienda el derecho al idioma. A través de las universidades crear grupos de estudios, que realicen una formación pedagógica utilizando las redes sociales, para que la segunda y tercera generación de los migrantes no pierdan el dominio del español. Hacer programas en Colombia para que vengan los niños y jóvenes colombianos para conservar el idioma español.¹⁰
- Se pone a consideración de la Dirección de Asuntos Culturales brindar apoyo permanente a las actividades de las asociaciones de los colombianos en el exterior, como por ejemplo a los eventos y proyectos que contribuyan a la reafirmación de las identidades colectivas realizados en las ciudades donde existan un mayor número de migrantes colombianos.
- Se deben realizar documentales audiovisuales, libros, géneros periodísticos para identificar, diseñar y poner en marcha alternativas de reconocimiento y comunicación de valores sociales y culturales que permitan enriquecer el debate, el conocimiento y la reflexión sobre la dimensión real de los fenómenos migratorios.
- Se deben crear centros culturales en los lugares donde la migración sea considerable. Estos centros culturales realizarán exposiciones permanentes de artistas plásticos, conferencias, recitales, obras de teatro, y también serán puntos de exposición, distribución y venta de obras de arte, libros, folletos, revistas, periódicos, discos, y productos artesanales producidos por nacionales colombianos que tendrán mercado no sólo entre sus compatriotas, sino en la población del país receptor interesada en conocer quiénes somos y qué hacemos. En ese contexto, los colombianos residentes en el exterior se configuran a la vez como potenciales consumidores y distribuidores de las producciones y creaciones remitidas desde Colombia, contribuyendo a

8. María Esperanza Joves, Coordinadora de trabajo en red de la Fundación Esperanza.

9. María Esperanza Joves, Coordinadora de trabajo en red de la Fundación Esperanza.

10. Universidad de los Andes.

fortalecer los soportes de identificación cultural y social, así como al incremento del flujo de divisas y al mejoramiento de las condiciones de vida.¹¹

- Más que fortalecer una imagen de país, sería mejor fortalecer el vínculo y la conciencia del mismo. En otras palabras debería ser una nación expandida. Lo único que nadie le puede quitar al migrante es su memoria. El Estado debe procurar la nacionalidad a aquellos que la han perdido, debe crear una ley o pasaporte, que les mantenga su nacionalidad por generaciones, sobre todo para respaldar a estos migrantes en la conservación de su memoria.

11. Asociación AESCO, Cultivar la vida, vivificar la cultura.

MESA PORTAFOLIO DE PROYECTOS

Coordinadora: Ana Milena Muñoz de Gaviria. Fundación Colombia Presente - Banco del Tiempo

Relatora: Margarita Herrera

Entidades Participantes: ACCI, AESCO, Banco Mundial, Colombian American Community Foundation, Compartamos con Colombia, Departamento Nacional de Planeación, DIAN, Fundación Cardioinfantil, Fundación Colombia Presente - Banco del Tiempo, Fundación Colombianos en el Exterior, Gobernación de Risaralda, Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones - OIM, Plan Padrino, Red de Solidaridad Social, Revista Semana y Yo creo en Colombia.

CONCEPTO BÁSICO

Por Proyecto se entiende la articulación lógica de los componentes de una intervención con el fin de producir una situación nueva o transformarla. Los proyectos tienen mayor probabilidad de ser aceptados cuando forman parte de un programa y cuando responden a planes de desarrollo nacionales, regionales o municipales.

Donantes: se identificaron como posibles donantes a los colombianos en el exterior como personas naturales, Asociaciones de colombianos en el exterior, Cámaras de Comercio, Extranjeros vinculados a Colombia, Empresas vinculadas con Colombia, Fundaciones o Agencias Desarrollo interesadas en Colombia, entre otros. Es de mucha importancia considerar que cada audiencia puede tener un interés específico.

MECANISMOS PARA FACILITAR EL INGRESO DE DONACIONES

Antecedentes

Muchas de las ayudas en especie que se envían al país no logran ingresar o el proceso es lento, demorado y costoso y esto se debe a que los trámites requeridos, regulación, procedimientos y pago de impuestos, son complejos e insuficientemente conocidos; lo cual implica que las entidades o personas donantes del exterior pierdan el interés por las donaciones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la voluntad y desea buscar con las autoridades competentes, los mecanismos más ágiles y expeditos para facilitar que esas donaciones ingresen al país.

INCENTIVOS PARA LA FILANTROPÍA

Antecedentes

Se conoce, con base en investigaciones realizadas, que existe una notoria preocupación por parte de los migrantes colombianos para ayudar a mejorar las condiciones del país, estando dispuestos a aportar al desarrollo del mismo en diferentes formas. Lo anterior, se evidencia en los importantes canales que los colombianos residentes en el exterior están desarrollando para ayudar con dinero, donaciones en especie, tiempo, tecnología y conocimiento al país.

Tradicionalmente, las ayudas otorgadas tienden a ser coyunturales y están relacionadas por lo general con la ocurrencia de desastres naturales principalmente, tales como inundaciones, terremotos, o en el caso de programas específicos para los cuales se solicita apoyo.

El Estado tiene interés en que las comunidades colombianas en el exterior con voluntad de ayudar al país, lo hagan de forma constante en el tiempo, y sobre programas que puedan tener continuidad.

SELECCIÓN DE LISTADO DE PROYECTOS

Antecedentes

La población de connacionales en el exterior se caracteriza por manifestar un sentimiento patrio y filantrópico así como el deseo de apoyar el desarrollo de Colombia desde su lugar de residencia. Por otro lado, para el país esto representa una fuente de ayuda muy importante y complementaria a los mecanismos de cooperación tradicionales entre gobiernos y ONGs.

El Ministerio de Relaciones Exteriores como consecuencia de lo anterior, se propone identificar proyectos susceptibles de apoyo procedentes del exterior con el fin de crear un portafolio que pueda promoverse con éxito entre dicha población. Igualmente es importante seleccionar proyectos que se puedan vincular a programas específicos, como por ejemplo, el programa Colombia Nos Une, permitiendo que exista una continuidad en los procesos que se emprenden y como consecuencia, lograr unos resultados importantes para beneficio del país.

PROYECTO DE APOYO DE LOS MIGRANTES A SU REGIÓN DE ORIGEN

Antecedentes

Los colombianos residentes en el exterior tienden a mantener los vínculos con el país, destinando ayudas principalmente a sus regiones de origen. Los proyectos de desarrollo regional pueden ser más atractivos para grupos de comunidades en el exterior, en muchas ocasiones. A manera de ejemplo se tiene que una colectividad importante de colombianos residentes en el estado de Massachusetts, oriundos del municipio de Don Matías, Antioquía, se están agrupando para promover proyectos de desarrollo social que beneficien a su ciudad natal.

PLANTEAMIENTOS GENERALES A RESOLVER

¿Qué se puede hacer por el país cuando se reside en el exterior?

Proyectos y Programas

¿Cuáles son los criterios que se deben tener en cuenta para seleccionar proyectos susceptibles de apoyo, procedentes del exterior?

¿Deben ser varios proyectos o debemos apoyar solo una causa específica?

¿Cuáles son los mecanismos más efectivos para promover y promocionar los proyectos en el exterior?

¿Cuáles son las metodologías y/o herramientas más pertinentes para realizar un seguimiento y evaluación efectiva de los proyectos planteados?

Donaciones

¿Cuáles son los canales más propicios para recibir donaciones en dinero procedentes del exterior?

¿Cuáles son las dificultades e impedimentos más notorios y perjudiciales para la recepción de las donaciones en especie provenientes del exterior?

¿Qué estrategias se podrían plantear para hacer más efectivos y ágiles los mecanismos que facilitan el ingreso de donaciones en dinero y ayudas en especie que proceden del exterior?

Función del Ministerio de Relaciones Exteriores

¿Cuál debe ser el papel que debe cumplir la Ministerio de Relaciones Exteriores en el proceso de:

Selección de los proyectos

Promoción del portafolio

Canalización de ayudas

Evaluación y seguimiento de los resultados

METODOLOGÍA

Se replanteó el cambio del nombre de la mesa para darle un enfoque social, denominándose: Apoyo social de y para la diáspora colombiana.

La Coordinadora discutió con la mesa la metodología a seguir, dio lectura a los lineamientos y se concretaron por consenso otros temas a tratar:

- Mecanismos para facilitar el ingreso de donaciones.
- Incentivos para la filantropía.
- Levantamiento de listado de proyectos.
- Proyectos de apoyo de los migrantes a su región de origen.
- Colombianos en el exterior y sus fuentes de financiación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Mecanismos para facilitar el ingreso de donaciones en especie

Conclusiones sobre la problemática

- El proceso de envío y recepción de las donaciones es lento, demorado y costoso.
- Multiplicidad de trámites en la que actúan diversas y dispersas entidades. Los principales actores son los Ministerios de Hacienda y de Comercio Exterior.
- Complejidad y desconocimiento de la legislación.
- Limitaciones al ingreso de ciertos artículos.
- Preocupación por el destino y uso de donaciones.
- Pérdida de donaciones y desconfianza de donantes.

Recomendaciones

- El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus embajadas y consulados y demás entidades competentes del Estado tendrían que otorgar información adecuada, suficiente y coordinada sobre los procesos a seguir.
- La revisión de las normas y el cambio de la legislación es fundamental y prioritaria para crear un Régimen Especial de Donaciones. La ley debe diferenciar de manera puntual la naturaleza de las importaciones y la de las donaciones.

Modificar los artículos del 125 al 136 de la resolución de la DIAN 4240 del 2000:

- Redefinición de los términos catástrofe y crisis humanitaria.
 - Participación de la sociedad civil en el Comité Sectorial de Donaciones que se encuentra reformando el artículo 96 de la ley 788.
 - Mecanismos que agilicen la entrega de donaciones privadas a través del gobierno: Red de Solidaridad y Dirección de Prevención y Atención de Desastres.
- Programas de seguimiento y control a las donaciones, así como auditorías.

Los colombianos en el exterior y posibles fuentes de financiación

Recomendaciones

- Identificar quiénes son los colombianos residentes en el exterior. Conocer su perfil, así como las formas de asociación, de convocatoria e intereses para definir su posible apoyo.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores conjuntamente con ACCI de forma prioritaria, deben identificar y determinar cuáles son las posibles fuentes de financiación pública y privada y sus líneas de acción, con el fin de informar a las entidades interesadas para que puedan aprovechar los recursos que se ofrecen pero de los cuales se desconoce su existencia.
- Elaborar un directorio de donantes.

Incentivos para la filantropía

Conclusiones sobre la problemática

- Carencia de proyectos concretos.
- Falta de continuidad en los proyectos.

Recomendaciones

- No es necesario crear nuevos incentivos, debido a que la crisis misma es un buen incentivo.
- Hay que crear una cultura donde el donante es consciente que tiene una responsabilidad social.
- Se deben promover proyectos que los motiven a continuar donando.

Levantamiento de listado de proyectos

Conclusiones sobre la problemática

- La acción de donar implica un espacio de confianza y continuidad.
- Es importante determinar la sostenibilidad de las instituciones que se involucran en el tema.
- La transparencia tiene que concretarse en: información adecuada y eficiente, auditorías externas, seguimiento y rendición de cuentas.
- La coordinación interinstitucional es fundamental para evitar duplicación de proyectos.
- Establecer canales de comunicación y producir campañas de información.

Recomendaciones

- Crear Portafolio de Proyectos.
- Retomar el listado de las organizaciones a nivel internacional que tienen la facultad de desarrollar y financiar proyectos de acuerdo a los temas. Dicha información la provee el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Concretar las ideas, crear los proyectos y saberlos ofrecer.
- Establecer redes de comunicación adecuadas.
- Crear confianza sobre los donantes y que ellos vean resultados.

Apoyo de la diáspora colombiana en sus regiones de origen:

Los cónsules juegan un papel muy importante en lo que se refiere al contacto con la comunidad colombiana asentada en el exterior. Ello implica que su nivel de preparación sea adecuado para que el desarrollo de su gestión y la obtención de logros sea consecuente.

Recomendaciones

- Encuentro directo y personal con las asociaciones de colombianos en el exterior con el fin de sensibilizarlos, informarlos y conocer sus actividades e intereses.

- Estudiar las experiencias exitosas de México y El Salvador de tal manera que sirvan como referencia del modelo a adoptar.
- Realizar con el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores un proyecto para la elaboración de un Banco de Proyectos.
- Estudiar el ofrecimiento de la OIM para financiar un proyecto para la recolección de datos de las ONGs privadas y la puesta en marcha de la página Web del programa Colombia Nos Une.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores tendría que coordinar la obtención de bases de datos para la identificación de los proyectos públicos y gubernamentales conjuntamente con la ACCI uniendo esfuerzos para la publicación posterior.
- Promover iniciativas privadas y gubernamentales que fortalezcan los vínculos de la sociedad civil y su apoyo económico.
- Crear un comité de seguimiento y apoyo los proyectos con reuniones periódicas.
- Brindar información permanente y actualizada sobre el país para que los colombianos mantengan el vínculo con Colombia. El Ministerio de Relaciones Exteriores y los medios de comunicación tienen una labor fundamental en este sentido.
- Promover una imagen más positiva del país.
- Apoyar entidades y fundaciones que trabajen con colombianos en el exterior.

Mecanismos de Comunicación

Existen diferentes mecanismos de comunicación que llegan a diferentes audiencias. Es importante el liderazgo del gobierno a través del Ministerio de Relaciones Exteriores para divulgar información.

Mecanismos de comunicación y divulgación del Ministerio de Relaciones: mediante sus misiones en el exterior a saber embajadas y consulados, agencias de remesas, asociaciones de colombianos en el exterior, páginas web, organismos internacionales y Colombian American Foundation (en creación).

A manera de reflexión

Es importante hacer tomar conciencia a los colombianos que todos somos parte de un país y que solamente unidos podemos sacarlo adelante. Cada uno tiene la responsabilidad de dar lo mejor de sí.

MESA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA TRANSTERRITORIAL

Nombre del Coordinador: María Cecilia Otoy. B&M Consultores

Nombre de los Relatores: Paulo César Mina y Diana M. Carvajal.

Participantes: Acierto Inmobiliario, Asociación de Instituciones Bancarias - ASOBANCARIA, Asociación de Instituciones Cambiarias -ASOCAMBIARIA, Banco de la República, BANCOLDEX, Bancolombia, Casa de Cambio UNIDAS S.A., Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia Raíz, Consultores Externos, Davivienda, Departamento Nacional de Planeación, Embajada de El Salvador, Fondo Nacional de Garantías, Fundación Integral de Políticas y Desarrollo Migratorio, Giros y Finanzas Western Union, Inversionistas de Colombia, Investigadores Independientes, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oh Gloria Inmarcesible, Organización Internacional para las Migraciones – OIM, Pagos Internacionales S.A., Superbancaria, Supervalores y TITAN Intercontinental S.A.

CONCEPTO BÁSICO

Remesas Familiares: se entiende por remesas familiares o remesas de trabajadores aquellos giros de divisas que efectúan los emigrantes a sus familias en el país de origen.

ANTECEDENTES

Los diagnósticos recientes sobre el transnacionalismo de la comunidad de emigrantes en general, apuntan a una forma alternativa de adaptación económica de las minorías migrantes en sociedades avanzadas, que se fundamentan en la movilización de capital a través de diferentes países.

La expansión de la transnacionalización de la economía exige la toma de decisión tanto de las instituciones gubernamentales como de las entidades económicas privadas, para formular acciones que trasciendan las fronteras nacionales. El desafío que tienen el Estado colombiano y las entidades compe-

tentes en el tema de las remesas y repatriación de capital, es el de formular mecanismos que permitan canalizar y capitalizar los impactos positivos de la migración internacional, dirigidos a estimular un ahorro programado que posibilite la apertura de nuevos mercados, y orientando la utilización de este ahorro al desarrollo social en Colombia.

REMESA, GIROS Y DESARROLLO

Cifras actuales

La migración hacia países desarrollados en busca de mejores oportunidades, nos conduce al tema de las remesas y giros, que se han convertido en una fuente significativa de recursos para las economías en desarrollo, ayudando a equilibrar sus balanzas de pago.

En el caso colombiano, la migración y el envío de remesas familiares tiene un protagonismo económico y social sin paralelos en la historia reciente de la economía del país y actúa como un mecanismo de inserción transterritorial.

Los colombianos residentes en el exterior enviaron en el 2002, 2.431 millones de dólares en remesas y giros que representaron el 2.1% del Producto Interno Bruto, el 90% del total de la inversión extranjera directa y el 40% del servicio de la deuda externa pública, superando así los ingresos por exportaciones de café, carbón y flores.

El impacto económico que el flujo migratorio de colombianos al exterior tiene sobre la economía del país es considerable. Se calcula que más de 3 millones de familias colombianas se sostienen con las remesas que sus miembros trabajadores migrantes les envían desde el exterior.

La actividad de remesas y giros familiares es una de las más importantes fuentes de generación de ingresos de la economía colombiana actual, con proyecciones a convertirse en la primera fuente de generación de ingresos externos del país, y alrededor de la cual se ha estructurado una compleja red de servicios.

Promedio de pagos en Colombia

Tomando como ejemplo el caso de Giros & Finanzas Wester Union, en la base histórica de marzo 1998 a septiembre 2002 se detalla cómo el promedio de pago de giros en Colombia disminuye de US\$550 a US\$350. La tendencia es decreciente y en general se puede decir que más del 80% de los pagos en Colombia se encuentran por debajo de los US\$300.

Frecuencia de pagos en Colombia

La frecuencia de los beneficiarios de giros que repiten operaciones es de siete por año aproximadamente; hay otra parte de la población que recibe uno o dos giros al año.

CIFRAS COMPARATIVAS CON OTROS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA

Remesas per cápita en algunos países latinoamericanos

	Residentes en el Exterior	Remesas (US\$ millones)	Remesa Per cápita (US\$)
1999			
Brasil	1.300.000	1.898	1.460
México	8.000.000	6.795	849
República Dominicana	2.000.000	1.747	874
Colombia	2.380.313	1.297	545
Haití	1.000.000	720	720
2002			
Colombia	5.208.548	2.374	456

1/ Se excluyen los colombianos residentes en Venezuela y las remesas por ellos enviadas.

Fuentes : "Major Migrants Communities in the United States", BID, 2001.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Banco de La República.

Fuentes: Banco de la República. Reportes del Emisor, No. 38. Bogotá, julio, 2002.

World Bank. Global Development Finance, Striving for Stability in Development Finance. Washington, 2003.

La relación entre migración y remesas ha venido a simbolizar el rostro humano de la globalización y el transnacionalismo. Cientos de colombianos que han emigrado al exterior por múltiples razones, continúan, desde el país donde se radican, cumpliendo con sus obligaciones familiares como lo demuestran las cifras anteriormente señaladas.

FLUJO DE ENTRADA DE REMESAS

La entrada de estas remesas al país se realiza principalmente a través de dos canales:

- Casas de cambio (ver cuadro de las casas de cambio en Colombia).
- Instituciones financieras (bancos, compañías de financiamiento comercial, comisionistas de bolsa, etcétera). Según la OIM el 14% de los inmigrantes latinos en Estados Unidos envían dinero a través de los bancos.

COSTOS POR ENVÍOS

- Casas de cambio: se cobra por operación entre 1% y 6%.
- Comisionistas de bolsa: se cobra por operación entre 1% y 6 %.
- Instituciones financieras: en giros se cobra entre 1% y 6%, por operación y en transferencias financieras se cobra entre US\$25 y US\$40.

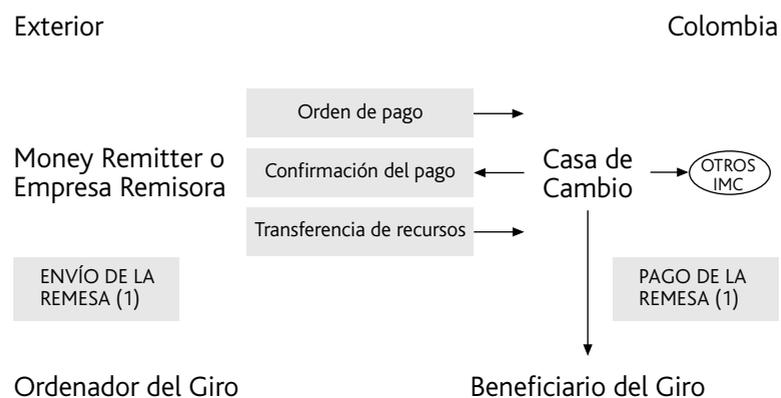
Cuadro de las casas de cambio en Colombia¹

No.	Nombre de la casa de cambio
1	Intercambio 1 ^a
2	Titán Intercontinental S.A
3	Girar S.A
4	Cambios y Capitales
5	Unidas S.A
6	Cambio Exacto S.A Casa de Cambio
7	Pagos Internacionales S.A
8	Cambios Country S.A
9	Cambiamos S.A
10	Univisa S.A
11	Mercurio Internacional S.A
12	Giro América S.A

El 90% de los giros en Colombia, corresponden a valores inferiores a US\$750 y el promedio de los giros recibidos a través de casa de cambio es inferior a US\$400.

1. OIM Colombia, Los Giros y Remesas Familiares avance, Junio de 2003.

Cuadro envío de divisas a través de una casa de cambio



LOS REMITENTES DE DINERO MÁS IMPORTANTES EN ESTADOS UNIDOS

1. Western Union
2. Money Gram
3. Vigo
4. Uno Money Transfers
5. Ria Envía

REPATRIACIÓN DE CAPITAL / INVERSIONES EN COLOMBIA

Algunos organismos internacionales como la CEPAL y la OIM señalan la importancia del papel que pueden desempeñar las remesas y giros como atenuadores de la pobreza. Igualmente, incentivan a los países en desarrollo a promover políticas que destinen las remesas a fines filantrópicos. Es decir, que estén orientadas a la formulación de programas y proyectos con fondos de inversión social que multipliquen el impacto de desarrollo en las comunidades de origen, como un modelo de integración y cooperación que se adapte a estrategias que trasciendan el escenario familiar de las remesas.

FOMENTO AL AHORRO PROGRAMADO

La migración internacional de colombianos le ha significado al país la pérdida de capital humano y económico. En una política donde se acepta la existencia de comunidades transnacionales y se reconoce la migración internacional como una opción de movilidad económica transterritorial que va de la mano del derecho a la libre circulación y movilidad, lo que se busca es formular estrategias para fomentar la repatriación del capital colombiano con proyectos de inversión y ahorro.

El ahorro y la inversión necesitan la colaboración efectiva y el compromiso de los diferentes actores, para diseñar e implementar estrategias que permitan proveer servicios financieros a la comunidad colombiana migrante en el exterior.

PLANTEAMIENTOS GENERALES A RESOLVER

Remesas

¿Es clara la definición de lo que constituye una remesa familiar?

Costos

¿Cuál es el costo total que pagan los colombianos en el exterior en remesas?

¿Es cierto que los vacíos de la legislación promueven sobrecostos por parte de los intermediarios?

¿Es equitativo el tratamiento que la legislación actual le adjudica a cada actor o existen asimetrías que propician ineficiencias y sobrecostos?

¿Cómo podrían reducirse los costos de las tarifas de envío de las remesas?

Procedimientos

¿Cuáles son los “cuellos de botella” del envío de remesas hacia Colombia?

¿Cuál debe ser el esquema para poder captar estos recursos de forma adecuada?

¿Cuáles pueden ser los riesgos en los que se incurriría si se promueven mecanismos electrónicos para los giros, acaso los controles sobre lavado de activos se dificultarían?

Impacto en la economía de Colombia

¿Cuál es el impacto social y económico de las remesas en nuestro país?

¿Qué significado tienen los volúmenes de dinero en el desarrollo interno del país?

¿Cuál puede ser una propuesta que permita darle un “uso social y productivo” a las remesas para que sean un factor atenuante de la pobreza?

Inversiones en Colombia

¿Cómo podemos lograr que el colombiano residente en el exterior pueda ser sujeto de crédito en Colombia?

¿Se puede plantear la construcción de un esquema de crédito hipotecario para la inversión en vivienda del colombiano residente en el exterior?

¿Qué papel podría tener el Fondo Nacional de Garantías?

Ahorro programado

¿Cómo promover el ahorro programado en la comunidad colombiana en el exterior para que luego inviertan en proyectos productivos?

DESARROLLO DE LA DISCUSIÓN

El Banco de la República realizó una presentación sobre la “Evolución reciente del mercado de remesas de trabajadores en Colombia”, en la cual se señaló el impacto económico, así como la evolución de los flujos de remesas dentro de la economía colombiana. También se hizo una explicación sobre las características principales del mercado de remesas, haciendo énfasis en la operatividad y controles, así como en los costos involucrados en la transacción.

La Asobancaria realizó una exposición sobre Inversión de Remesas y Giros, en la cual se hizo una explicación sobre los tipos de remesas, los costos, montos y tributos referentes a las operaciones. Adicionalmente, se hizo una mención a los controles al lavado de activos, la infraestructura utilizada por los intermediarios, y los posibles usos productivos que se podrían dar a esos recursos: inversión en vivienda y formación de clubes o asociaciones de colombianos para promover este tipo de inversión, entre otros.

La Asocambiaria hizo una reflexión sobre el tema de la remesas, llamando la atención sobre los problemas que enfrentan los colombianos en el exterior a la hora de enviar divisas a sus familiares. Adicionalmente, llamó la atención sobre los costos e inequidades que tienen que enfrentar las casas de cambio para poder participar en este negocio. Igualmente se pidió la unificación de normas para estandarizar los controles a la operación, a fin de lograr un trato equitativo. También se habló de la tarjeta débito como un instrumento que ayudará a facilitar el envío de remesas del exterior, pero esta asociación muestra cierta inconformidad ya que en Colombia no existe la planta tecnológica suficiente para poder manejar y controlar dicho sistema.

Jaime Otoya, en representación de Giros y Finanzas Wester Union, se refirió al tema de la reglamentación, mencionando que este es un cuello de botella que le impide a las casas de cambio trabajar al unísono con el resto de intermediarios. Hizo referencia en la falta de claridad en el registro contable y en la falta de definición en el tema tributario. Se consideró que si hay claridad en estos puntos, es muy probable que las casas de cambio puedan desarrollar su negocio y así pensar en el tema del ahorro.

La representante de Pagos Internacionales S.A. Gloria Vinasco hizo referencia al tema de los costos y procedimientos, haciendo una breve descripción de las tiendas locales o étnicas las cuales sirven de intermediarias entre los colombianos y los Money Remitters. También se solicitó que las casas de cambio puedan negociar directamente con el Banco de la República y la eliminación del impuesto a las operaciones bancarias (3 x 1000).

Representando a la Casa de Cambio UNIDAS S.A. el señor Norberto Traslaviña, hizo referencia al problema que enfrentan las casas de cambio autorizadas y vigiladas por la Superbancaria, respecto del correcto uso de su nombre genérico. Esto en razón, a que dicho nombre es utilizado por otros intermediarios que realmente no cumplen los requisitos, ni realizan la función de las casas de cambio, lo cual crea confusión en el público. También se hizo referencia a la necesidad de las casas de cambio de trabajar en condiciones de igualdad con otros intermediarios. Seguidamente, el señor Luis García, de la misma entidad, hizo referencia al problema de la incertidumbre tributaria, la cual genera dificultad a las casas de cambio para calcular sus costos.

El consultor Eduardo Pizano, sugirió que cualquier decisión que se tome al respecto se tiene que vincular con lo que ocurre en el resto de la economía. Pasando a su tema, presentó la alternativa de

vincular los recursos que provienen por la vía de remesas hacia actividades productivas. Teniendo en cuenta que el nivel de ahorro en Colombia es muy bajo, estos recursos se podrían canalizar hacia la construcción de vivienda social, proceso que podría ser avalado por el Fondo Nacional de Garantías. Es una propuesta que se debería analizar puesto que la mayoría de los colombianos en el exterior tiene como aspiración regresar al país y tener casa propia.

Representando a la Lonja de Propiedad Raíz y Fedelonjas de Medellín, el señor Jaime Alberto Montoya, hizo una presentación sobre cómo convertir el negocio de la vivienda en un servicio exportable, para lo cual sería necesario canalizar las remesas hacia fines productivos. El expositor llamó la atención sobre una de las dificultades que enfrenta el negocio, lograr que los proyectos de vivienda y construcción sean clasificados como servicios exportables. Seguidamente, el señor Montoya habló sobre la propuesta de formar un Credit Union de colombianos, para que los colombianos en el exterior puedan tener acceso a los servicios que les brindaría una entidad de tipo formal, y por lo tanto recibir un servicio asequible.

La Superintendencia Bancaria hizo un recuento de la normatividad aplicada a las casas de cambio para introducir la problemática que se ha creado en torno a las disposiciones contables y tributarias que rigen la operación de remesa familiar. Adicionalmente se hizo referencia a las normas que permiten controlar el lavado de activos, y se recalcó la necesidad de que las casas de cambio extremen los controles a las remesas para evitar el uso de este canal en el lavado de activos.

César Sánchez, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, recordó la importancia de realizar estudios tendientes a establecer la verdadera situación de los colombianos en el exterior, en términos del costo de oportunidad, y resaltó la importancia de las propuestas dirigidas a canalizar las remesas hacia actividades productivas.

Por último, el señor Iván Moreno, de la Organización Internacional de Migraciones – OIM, se refirió a la experiencia de este organismo en el tema de remesas a partir de casos como el de Guatemala, llamando la atención sobre el interés de adelantar un proyecto similar en Colombia. Este proyecto busca reducir los costos de transacción y generar un uso productivo de los recursos. Con esto, la OIM podría apoyar una mayor competencia, contribuir al logro de su transparencia y dar a los colombianos residentes en el exterior acceso a servicios adicionales.

CONCLUSIONES

La situación mundial y el contexto teórico de la discusión

La globalización se ha convertido en el término que describe la integración creciente de la economía mundial.

En este contexto existe un aspecto de la globalización que solo recientemente ha despertado interés en la comunidad internacional: la salida de trabajadores de los países en desarrollo, para llenar puestos de trabajo en los países desarrollados, y los flujos consecuentes de dineros desde su lugar de residencia hacia sus países de origen.

Desde un punto de vista estrictamente económico este movimiento de la fuerza de trabajo a través de las fronteras geográficas y las transacciones financieras asociadas genera una conexión huma-

na que propicia una actividad económica cercana a los cien mil millones de dólares, la cual beneficia a más de cien millones de familias en el mundo.

Con crecientes tasas de desempleo y menores flujos de capital extranjero, las remesas de trabajadores inmigrantes se han convertido en un importante estímulo económico para los países de origen. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, en el 2003 estás sustituirían en América Latina y el Caribe, los flujos de inversión extranjera directa y de asistencia de desarrollo combinados. En el 2002, Colombia se convirtió en el tercer país receptor y de mayor crecimiento en remesas en la región.

La volatilidad de los flujos de capitales sigue siendo una de las mayores vulnerabilidades de las economías en desarrollo. Las remesas durante el año 2002 fueron equivalentes al total de la inversión extranjera directa hacia la región. Surgen, en consecuencia, como una alternativa más segura sobre la que no se cancelan intereses y que además tiene un importante efecto multiplicador. Según cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo, dicho multiplicador es de 3 por lo que los US\$2.431 millones que se recibieron el año anterior en Colombia, generaron cerca de US\$7.300 millones en actividad económica en nuestro país.

Teniendo en cuenta la importancia de los giros y remesas del exterior como fuente de divisas para Colombia, es crucial que el país, siguiendo el ejemplo exitoso de otras naciones, desarrolle una política pública tendiente a promover el volumen y estabilidad de dichos flujos y adopte las medidas que permitan que los costos de transacción se reduzcan para dejar más recursos al beneficiario. Paralelamente, se deben poner en marcha alternativas productivas permitiendo que estos ingresos contribuyan de manera más directa al desarrollo económico y a la generación de empleo.

El papel del Estado en el tema de las remesas

En reconocimiento de la importancia para nuestro país de la economía transnacional, la mesa de trabajo coincidió en que para el desarrollo de una política integral de apoyo a la población emigrante, se debe considerar:

La necesidad de definir desde el punto de vista de la legislación el concepto de remesas familiares o sociales.

La promoción de un servicio de transferencia de remesas menos costoso y con respecto al cual se desarrollen prácticas que permitan conocer las diferencias de costos entre los intermediarios de dichos servicios.

Sobre el costo de las comisiones, se debe promover una competencia que permita disminuir los costos de las mismas.

La legislación actual impide que las casas de cambio tengan cuentas corrientes en dólares en el Banco de la República, y en esa medida están obligadas a usar una entidad financiera que en oportunidades no las atiende, y en otras, les asigna cupos que rápidamente se copan, pues el negocio de cambio es altamente demandante de liquidez. En estas circunstancias el perjudicado es el receptor de los giros, pues la operación se encarece al tener que recurrir a más intermediarios. Al respecto, las autoridades competentes están evaluando la conveniencia de que las casas de cambio puedan abrir cuentas corrientes en el Banco de la República.

Se recomienda continuar con los estudios de identificación del mercado de remesas en Colombia, uno de cuyos elementos es la tasa de cambio con la que operan los intermediarios del mercado cambiario, tales como los comisionistas de bolsa y casas de cambio, a efectos de evaluar la posibilidad de incluirla en el cálculo de la tasa representativa del mercado.

Los impuestos sobre la operación de giro

En el exterior, los impuestos que se cobran, dependen de la legislación local de cada país. Por lo general, la operación de cambio y de giro no tiene impuestos en los demás países receptores de estos dineros.

El caso colombiano es particular puesto que existen los siguientes impuestos y cargas tributarias sobre los giros del exterior:

- La retención en la fuente del 3% que cancela el beneficiario del giro.
- El IVA a cargo de la entidad que realiza el pago del giro, que se calcula sobre la diferencia entre la tasa de venta y de compra de la divisa.
- El 3 por mil que paga el receptor.

Se acordó solicitar a la DIAN eliminar el cobro de la retención de la fuente a las remesas familiares, ya que se pueden considerar una exportación de mano de obra nacional, y en consecuencia podría dárseles el mismo tratamiento que se les da a las exportaciones de bienes, exentas del pago de este tributo.

En este sentido, recientemente el Gerente del Banco de la República expresó la conveniencia de eliminar la aplicación de la retención en la fuente a las remesas familiares.

El Fondo Monetario Internacional recomienda que en el mercado cambiario no existan tasas de cambio diferenciales, como las que se crean cuando unos giros tienen retención en la fuente y otros están exentos.

La remesa familiar o social

De acuerdo con el Banco de la República, "...en Colombia la operación de giro se ha enmarcado jurídicamente como un contrato de mandato, en el cual un mandatario da instrucciones al mandante para que coloque una cantidad de dinero a órdenes de un beneficiario indicado por el ordenante..."². En consecuencia se debería establecer la diferencia entre el giro o remesa en función de su impacto transterritorial económico, las finanzas del núcleo familiar y el monto que permita asimilarlo para efectos de justicia tributaria a los ingresos de cualquier trabajador colombiano.

2. Tomado del Banco de la República: JDS 12320 del 8 de abril de 1998.

La definición de este dólar social, o giro social, o remesa familiar, tendrá como elemento básico de identificación su valor o monto, el cual está ligado a la actual tabla de ingresos y retenciones del estatuto tributario en su equivalente en divisas, hasta el monto exento que año tras año ahí se exprese.

Siempre que se hable de remesa familiar debe hacerse la claridad anterior, habida cuenta que cualquier beneficio que se pretenda aplicar a este concepto solo podrá ser extensivo hasta dicho monto.

El tratamiento contable de la operación de giro está definido por el Plan Único de Cuentas - PUC, cuyo regulador en materia de impuestos es la DIAN.

La Superintendencia Bancaria expresó su voluntad de apoyar y trabajar conjuntamente con las autoridades responsables del tema para unificar criterios, revisar controles y sugerir los cambios a la normatividad respectiva sin desmedro de la eficiencia y legalidad de las operaciones de remesas familiares.

La asimetría regulatoria

Los representantes de las casas de cambio presentes en la mesa de discusión consideran que el tratamiento regulatorio vigente genera una asimetría que conduce a mayores costos en la operación de remesas familiares. Por lo tanto, se recomienda que se corrija dicha asimetría y se procure por una igualdad en la norma correspondiente.

Por otra parte, se concluyó la necesidad de evaluar las comisiones que cobran los intermediarios del mercado cambiario, los costos en que incurren así como la carga impositiva.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que los giros internacionales son una actividad económica especializada y compleja tecnológicamente, que requiere una red amplia, un servicio personalizado, una operatividad eficiente por el volumen de sus transacciones y que por su alto riesgo requiere controles muy sofisticados para evitar el lavado de dinero.

Se propuso revisar los controles relativos a los pagos de las remesas familiares que se realizan en efectivo así como a las transacciones múltiples. De esta forma, se garantizaría una igualdad de los controles relacionados con la prevención del lavado de activos para los diferentes operadores del mercado cambiario y se protegería adecuadamente el negocio de los giros familiares de actividades ilegales que las contaminen.

Se mencionó que la transferencia de giros internacionales en Colombia ya está bancarizada puesto que están claramente definidos los actores que participan del negocio, e igualmente estos son regulados por las entidades de supervisión, control y vigilancia.

El gremio de las casas de cambio manifestó su inquietud sobre el perjuicio que le está ocasionando la existencia de múltiples entidades que no cumplen con los requisitos legales para operar como casas de cambio, pero utilizan indiscriminadamente el mismo nombre, creando confusión en el mercado y causando daño en su imagen institucional.

Con el fin de contrarrestar dicha situación se recomienda evaluar la posibilidad de circunscribir la expresión “Casa de Cambio” a las entidades que cumplan con los requisitos exigidos en el Estatuto Cambiario. Se insistió en la necesidad de ejercer un control más efectivo sobre aquellos que negocian profesionalmente divisas.

Por su parte, la Superintendencia Bancaria solicitó el apoyo de la Asocambiaria, para informar adecuadamente a los clientes, sobre los servicios con el fin de que puedan elegir el canal más adecuado.

El consenso en la mesa sobre el mecanismo más eficaz para lograr una reducción en las comisiones cobradas por los intermediarios es la simplificación de los trámites y la equidad en la regulación de los diferentes intermediarios, lo que redundará en una mayor competencia y transparencia del servicio con menores costos. Adicionalmente, el sector solicitó el cambio de nombre para diferenciar las casas de cambio de los otros operadores del mercado cambiario.

Canalización de las remesas hacia el ahorro

Se discutieron ampliamente alternativas para canalizar las remesas hacia el ahorro, que permitan una inversión productiva en el país. Se mencionaron aspectos como la vivienda de interés social, la educación, la seguridad social y obras de beneficencia.

Con respecto al ahorro, considerado por todos como uno de los mayores retos para el país, se consideró importante recordar que los receptores de las remesas son individuos con muy bajo nivel de ingreso. En muchos casos, la migración representa una estrategia familiar de subsistencia e implica la ruptura de núcleos familiares ya que los individuos cabeza de familia viajan para vender su fuerza de trabajo en el mercado extranjero. Sucede con frecuencia que las familias que se quedan en el país de origen no cuentan con otro ingreso diferente a las remesas familiares y tienen muy pocas posibilidades de vincularse al mercado laboral nacional dadas las condiciones de pobreza y las características de sus perfiles de formación.

Al respecto se expresó la necesidad de contar con una investigación que aporte elementos sobre la verdadera capacidad de ahorro de los connacionales en el exterior. En ese orden de ideas se manifestó la importancia de crear mecanismos innovadores para canalizar el ahorro existente de colombianos radicados en el exterior, sin que necesariamente dichas iniciativas se limiten a quienes actualmente giran remesas.

La mesa de trabajo acoge y apoya la iniciativa de modificar el Decreto 2331 del 2001, en el que se reglamentan las exportaciones de servicios para incluir en su definición la exportación de vivienda, y/o construcción, así como todos aquellos servicios no contemplados en la norma y que podrían resultar del envío de remesas de colombianos residentes en el exterior. De esta forma se conseguiría beneficiar este canal de inversión de las exenciones que hoy aplican para las demás exportaciones de servicios. Se consideró importante que la Superintendencia Bancaria de Colombia estudie la posibilidad que los colombianos en el exterior sean sujetos de crédito.

Recomendaciones para el Ministerio de Relaciones Exteriores

¿Por qué el Ministerio de Relaciones Exteriores es el líder ideal para intervenir en las decisiones sobre remesas?

Para lograr cualquier modificación en la legislación sobre remesas es necesario conseguir el liderazgo de alguna de las entidades del orden nacional que convoque y coordine los esfuerzos que deban acometerse para lograr reglamentar adecuada y equitativamente este negocio.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es un facilitador ideal para conseguir los cambios en la legislación puesto que, de un lado, no percibe beneficios directos de los tributos asociados con estas transacciones y de otro, y quizás más importante, se comprometió legalmente a través del Plan Nacional de Desarrollo a ocuparse del tema migratorio. Así mismo enfrenta una presión política reiterada de los colombianos que residen en el exterior, para que por su intervención, se consiga una reducción en los costos de los giros.

En ese orden de ideas es importante que las propuestas sobre las que se ha conseguido un principio de acuerdo entre los integrantes de la mesa, puedan concretarse y adoptarse en el corto plazo, y de no ser acogidas por las diferentes instancias del Gobierno Nacional involucradas en ellas, los participantes conozcan con prontitud las razones y, con el apoyo de Ministerio de Relaciones Exteriores se propicien nuevos espacios para construir los consensos que se requieran.

Se sugiere que en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), se acoja un protocolo que promueva y potencie en el hemisferio el tema de las remesas familiares.

Otro de los temas que resulta de especial importancia frente al planteamiento de una política de apoyo a la población migrante, es el relacionado con la promoción y el fortalecimiento de las comunidades colombianas en el exterior. Estas instituciones pueden agregar recursos, mejorar el acceso a alternativas e incrementar el flujo de ingresos en los países de origen. En ese sentido, se solicita al Ministerio de Relaciones Exteriores su liderazgo y activa participación en iniciativas que apoyen la construcción de dichas redes.

Otra recomendación es la promoción del uso productivo de las remesas a través de programas educativos de amplia difusión en los países desde donde se reciben la mayor cantidad de giros familiares. Las remesas son utilizadas en su gran mayoría como principal fuente de financiación del consumo y cuando los emigrantes retornan se encuentran en el mismo nivel socioeconómico que cuando se fueron. Es importante capitalizar el resultado de las investigaciones relacionadas con el tema, porque a los colombianos que quieren regresar les interesa ahorrar e invertir en bienes tangibles.

Es fundamental el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores para conseguir el interés y activa participación del Fondo Nacional de Garantías, entidad que de acuerdo con lo discutido en la mesa y propuesto por uno de los panelistas puede desempeñar un papel muy importante como garante del riesgo de crédito implícito en un eventual desembolso en Colombia sobre una fuente de pago en el exterior.

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe invertir los recursos necesarios para adelantar un censo confiable que permita conocer cuántos colombianos hay en el exterior, dónde están, cómo viven, en qué trabajan, si estarían dispuestos a hacer algo por su país, etcétera.

Capitalizando experiencias exitosas de otros países, es importante evaluar la conversión gradual de los actuales intermediarios cambiarios en Colombia en casas de ahorro que faciliten la captación y la colocación de los recursos provenientes de remesas familiares.

Finalmente, es importante el concurso del Ministerio de Relaciones Exteriores para promover y respaldar una iniciativa que se ha venido considerando: la creación de un banco de colombianos en Estados Unidos, similar al Credit Union, que permita bancarizar a los colombianos residentes en dicho país de manera que se consiga su vinculación al sistema financiero, la ampliación de los servicios a los que tienen acceso y la reducción en los costos de los productos que demanden. Esta iniciativa, requiere el apoyo político del Gobierno Nacional, debido a su complejidad.

BANCO DE LA REPÚBLICA
Subgerencia Estudios Económicos

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL MERCADO DE REMESAS DE
TRABAJADORES EN COLOMBIA*

Bogotá, D.C., Junio 17 de 2003

* Documento elaborado por la sección de Sector Externo del Departamento Técnico y de Información Económica.

Nota: Este es un documento de trabajo informativo: su contenido es de carácter confidencial y no compromete al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL MERCADO DE REMESAS DE TRABAJADORES EN COLOMBIA*

I. INTRODUCCIÓN

La migración de trabajadores hacia países desarrollados y el posterior envío de divisas a sus familiares en el país de origen, denominadas remesas de trabajadores, se han convertido en una fuente significativa de recursos para las economías en desarrollo. En la década de los noventa, los países latinoamericanos y del Caribe registraron incrementos importantes en los flujos migratorios y en el monto de divisas recibido por concepto de remesas de trabajadores. De hecho, de los casi 20 millones de latinoamericanos y caribeños que se calcula viven fuera de su país de nacimiento, la mitad de ellos emigró durante la década pasada, en especial hacia los Estados Unidos.

La reciente importancia adquirida por los emigrantes de países como Colombia, Ecuador, Venezuela y Argentina responde a un denominador común como es el bajo ritmo de crecimiento económico observado en estos países desde finales de la década de los noventa. Adicionalmente Colombia, a diferencia de otros países de la región, enfrenta además conflictos internos que también han estimulado la migración.

El propósito de este documento es describir la evolución reciente de los ingresos por remesas de trabajadores en Colombia y su creciente importancia como fuente de recursos externos. En la siguiente sección, se describe el impacto económico de los ingresos de divisas por remesas en Colombia y se compara con los principales países receptores de transferencias a nivel latinoamericano. Posteriormente, se presentan los principales factores que han determinado la evolución del mercado de remesas en Colombia tales como el marco normativo, los participantes y las etapas que se cumplen en el proceso de envío y pago de las remesas y la estructura de costos implícita en el mismo. Finalmente se plantean algunas conclusiones.

*Documento elaborado por la sección Sector Externo, DTIE-SGEE, Banco de la República.

II. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS REMESAS EN COLOMBIA

Investigaciones académicas y organismos internacionales destacan el importante papel que desempeñan las remesas como factor atenuador de la pobreza, especialmente en aquellas economías cuyas bajas tasas de crecimiento han dificultado la aplicación de políticas de gasto social. Estos ingresos son un complemento a los bajos niveles de ahorro interno y contribuyen a la formación de capital de estas economías.

Los ingresos por remesas de trabajadores corresponden a los giros de divisas que efectúan los emigrantes a sus familias en el país de origen¹. El impacto económico del flujo migratorio se aprecia a través de la creciente importancia de los ingresos relacionados con las remesas de trabajadores, las cuales se han convertido en una importante fuente de divisas para el país.

En Colombia, de acuerdo con estadísticas del D.A.S. entre 1996 y julio de 2003 han salido del país, en forma permanente 1.6 millones de colombianos, 49% de los cuales emigró entre 1999 y 2001 (Cuadro 1).

Cuadro 1
ENTRADA Y SALIDA DE COLOMBIANOS
POR AEROPUERTOS INTERNACIONALES

	SALIDAS (A)	ENTRADAS (B)	(A)-(B)
1996	928,946	744,476	184,470
1997	1,070,875	849,736	221,139
1998	1,093,147	933,564	159,583
1999	1,098,354	873,506	224,848
2000	1,234,772	952,462	282,310
2001	1,383,370	1,099,843	283,527
2002	1,237,097	1,096,564	140,533
2003 (*)	633,002	508,038	124,964
TOTAL	8,679,563	7,058,189	1,621,374

(*) Cifras acumuladas enero-julio de 2003

Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

De acuerdo con encuestas realizadas a través de los consulados por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el número aproximado de colombianos que en el año 2002 residía en el exterior fue de 5.2 millones (Anexo 1), concentrados principalmente en Venezuela (44.2%), Estados Unidos (38.8%) y España (4.6%). En razón a las restricciones y controles a los flujos migratorios impuestos por la mayoría de los países desarrollados, la población colombiana residente en el exterior se ha reducido en Norteamérica y Europa y ha aumentado en Suramérica.

1. Según el V Manual de Balanza de Pagos del FMI, se considera a un emigrante residente del exterior cuando este tiene su centro de interés económico en el exterior y permanece en una economía durante un año o más.

En los últimos años, los ingresos por remesas en Colombia han registrado aumentos importantes con tasas de crecimiento anuales superiores al 21% a partir de 1999, al pasar de un nivel de USD1,297 m en 1999 a USD2,374 millones en 2002 (Cuadro 2). Como proporción del PIB, su participación se elevó de 1.5% en 1999 a 2.9% en 2002. En el primer trimestre de 2003, los ingresos por remesas totalizan USD652 m, 36% superiores a los registrados en igual período de 2002.

Cuadro 2
COLOMBIA: INGRESOS DE DIVISAS POR REMESAS
Millones de USD, porcentajes y número de veces

	1999 pr	2000 pr	2001 p	2002 p	2002 I Trim p	2003 I Trim p
Ingresos (Millones de USD)	1,297	1,578	1,951	2,374	479	652
Como % del PIB	1.5%	1.9%	2.4%	2.9%	2.3%	3.6%
Como % del Ingreso Nacional Disponible 1/	1.5%	1.9%	2.4%	3.1%	nd	nd
Como % de los ingresos corrientes - Balanza de Pagos	7.8%	8.5%	10.8%	13.5%	11.8%	15.4%
Como % de las exportaciones de bienes	10.8%	11.6%	15.3%	19.3%	18.8%	21.8%
Como número de veces de las exportaciones de:						
Café	1.0	1.5	2.0	3.1	2.7	3.4
Petróleo y derivados	0.3	0.3	0.5	0.7	0.7	0.8
Carbón	1.5	1.8	1.7	2.4	1.7	2.7
No tradicionales	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3	0.5
Como proporción de:						
Ingresos por Inversión Extranjera Directa (%)	89.4%	70.6%	77.8%	120.3%	54.0%	271.0%
Servicio deuda externa pública (%)	40.1%	45.5%	45.2%	43.9%	48.0%	52.1%
Servicio deuda externa privada (%)	34.7%	36.0%	64.2%	65.5%	36.6%	86.2%

1/ 2002: Estimaciones Banco de la República

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos - DTIE

pr: Provisional. p: Preliminar

Entre 1999 y el primer trimestre de 2003, los ingresos acumulados por remesas que recibió Colombia sumaron US\$7,862 millones, equivalentes al 92.3% y 152.8% de los flujos acumulados por concepto de inversión extranjera directa y endeudamiento externo de largo plazo del sector público, respectivamente (Cuadro 3). Lo anterior demuestra que los ingresos por remesas de trabajadores se han constituido en los últimos años en una fuente de recursos externos para el crecimiento económico del país, caracterizada por su dinamismo y bajo costo.

Cuadro 3
COLOMBIA: INGRESOS DE DIVISAS POR REMESAS
Millones de USD y porcentajes

Acum 1999-I TRIM 2003	
Ingresos acumulados por:	
Remesas	7,862
Inversión Extranjera Directa	8,521
Flujos Netos de Endeudamiento Externo Sector Público	5,144
Remesas como proporción de los flujos acumulados de :	
Ingresos por Inversión Extranjera Directa	92.3%
Flujos Netos de Endeudamiento Externo del Sector Público 1/	152.8%

1/ Flujos de endeudamiento externo de largo plazo.

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos - DTIE

pr: Provisional. p: Preliminar

En el primer trimestre de 2003, las remesas representaron el 21.8% de los ingresos por concepto de exportaciones de bienes, y fueron equivalentes a 3.4 veces el valor de las exportaciones de café, 2.7 veces las de carbón, 0.8 veces las de petróleo y 0.5 veces las exportaciones de bienes no tradicionales (Cuadro 2). Así mismo, en dicho año estos ingresos equivalen al 271% de los ingresos recibidos por concepto de inversión extranjera directa y el 52.1% y 86.2% del servicio de la deuda externa de largo plazo del sector público y privado, respectivamente.

En términos per cápita, las remesas de trabajadores se han incrementado al pasar de US\$288 en 1999 a US\$456 en 2002, (Cuadro 4)². Al excluir los colombianos residentes en Venezuela y las divisas por ellos enviadas, las remesas per cápita se elevan a US\$808 en 2002, monto similar al observado para México. Lo anterior se explica porque a pesar de que uno de los principales receptores de emigrantes colombianos ha sido Venezuela, su participación es baja en el valor total de las remesas recibidas (1.1%). Esto revela dos hechos: una parte importante de estos colombianos ya están radicados con sus familias en este país y por lo tanto no tienen incentivos a seguir enviando dinero a su país de origen y, de otra parte, el valor promedio de la remesas proveniente de Venezuela es muy bajo, USD70, frente al promedio total, que en 2002, se estima fue de USD263.7³.

Cuadro 4
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS REMESAS PER CÁPITA EN COLOMBIA

	1999	2000	2001	2002
Colombianos Residentes en el Exterior	4,502,178	4,784,488	5,068,015	5,208,548
Remesas (US\$ Millones)	1,297	1,578	1,961	2,374
Remesas per cápita (US\$)	288	330	387	456
Colombianos Residentes en el Exterior 1/	2,199,178	2,481,488	2,765,015	2,905,548
Remesas sin Venezuela	1,272	1,553	1,936	2,349
Remesas per cápita (US\$)	578	626	700	808

1/ Se excluyen los colombianos residentes en Venezuela y las remesas por ellos enviadas.

Fuentes: Ministerio de Relaciones Exteriores - D.A.S

Balanza de Pagos - Banco de la República

El Cuadro 5 presenta la distribución de las remesas de trabajadores de acuerdo con el país de origen. Como se desprende de la distribución regional de los emigrantes colombianos, en el año 2002 el 66.8% de nuestras remesas provinieron de los Estados Unidos, seguidas en magnitud por las enviadas desde España y el Reino Unido, con el 10.4% y el 6.5% del total, respectivamente.

2. Cálculo efectuado con base en estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores a 2002, sobre el número de colombianos residentes en el exterior. Para el período 1999 - 2001, la población residente el exterior se estimó considerando los flujos migratorios reportados por el DAS partiendo del dato calculado para 2002.

3. Valor correspondiente al giro unitario promedio de acuerdo con estadísticas de la Superintendencia Bancaria.

Cuadro 5
COLOMBIA: REMESAS POR PAÍS DE ORIGEN
AÑO 2002

	PARTICIPACION %
ESTADOS UNIDOS	66.8%
ESPAÑA	10.4%
REINO UNIDO	6.5%
ITALIA	4.5%
HOLANDA	1.4%
VENEZUELA	1.1%
OTROS	9.3%
TOTAL	100.0%

Fuente: UIAF-Ministerio de Hacienda.
 Cálculos Banco de la República

Comparación internacional: el cuadro 6 presenta las estimaciones efectuadas por el Banco de la República y el BID sobre las remesas recibidas por algunos países latinoamericanos y del Caribe en el año 2002, medidas como proporción del PIB y con relación a los ingresos por exportaciones de bienes. Las mayores participaciones se observan en los países centroamericanos y del Caribe como Nicaragua, El Salvador y Cuba cuyas remesas representan más del 15% del PIB y equivalen a más del 74% del valor de sus exportaciones. Las menores participaciones se presentan en Brasil y México, 1.0% y 1.7% del PIB respectivamente y del 7.6% y 6.5% sobre el valor de las exportaciones de bienes.

Cuadro 6
REMESAS EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS
COMO % DEL PIB Y EXPORTACIONES AÑO 2002

	Como % del PIB	Como % de las exportaciones de bienes	Remesas (US\$ Millones)
Nicaragua	30.1	127.3	759
Cuba	19.7	nd	1,138
El Salvador	15.4	73.7	2,206
Honduras	11.9	57.9	770
Republica Dominicana	9.4	40.7	2,111
Ecuador	7.6	30.3	1,575
Guatemala	7.3	75.8	1,689
Colombia	2.9	19.3	2,374
Pera	2.2	16.1	1,265
México	1.7	6.5	10,502
Brasil	1.0	7.6	4,600

Fuentes: Balanzas de Pagos y "Sending Money Home: An International Comparison of Remittance Markets", BID, Febrero de 2003.
 Balanza de Pagos varios países.
 Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos - DTIE.

En el año 1999 los mayores niveles per cápita de remesas de trabajadores los recibieron países como Brasil, con US\$1,460, seguido por República Dominicana y México, US\$874 m y US\$849,

respectivamente, (Cuadro 7). En dicho año, Colombia recibió remesas per cápita por US\$288 y USD578 si se excluye Venezuela. El alto valor de los ingresos por remesas registrados en el Brasil, según el BID, proviene principalmente del Japón, y se relaciona con el importante número de emigrantes residentes en ese país, hijos de japoneses que emigraron a Suramérica a comienzos del siglo XX⁴.

Cuadro 7

REMESAS PER CÁPITA EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

	Residentes en el exterior	Remesas (US\$ Millones)	Remesas per cápita (US\$)
1999			
Brasil	1,300,000	1,898	1,460
México	8,000,000	6,795	849
República Dominicana	2,000,000	1,747	874
Colombia	2,380,313	1,297	545
Haiti	1,000,000	720	720
2002			
Colombia *	5,208,548	2,374	456
Colombia sin Venezuela I/ *	2,903,548	2,349	808

(*) Datos provisionales, sujetos a revisión.

I/ Se excluyen los colombianos residentes en Venezuela y las remesas por ellos enviadas.

Fuentes: "Major Migrants Communities in the United States", BID, 2001

Ministerio de Relaciones Exteriores y Banco de la República.

III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MERCADO DE REMESAS

A. Aspectos normativos

A partir de la expedición de la Ley 9ª de 1991 y con las Resoluciones 55 y 57 de la Junta Monetaria del Banco de la República en junio de 1991, se establecieron las bases para la liberación del mercado cambiario colombiano. En 1993, con la Resolución 21 de la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) se estableció un mercado cambiario regulado, compuesto por transacciones de comercio exterior, operaciones de capital relacionadas con inversión y deuda externa, servicios financieros y operaciones de derivados. Así mismo, se definió un mercado no regulado de divisas o libre, en el cual se transarían las divisas vinculadas con operaciones de servicios no financieros y transferencias, incluyendo el envío y recepción de remesas de trabajadores. Cabe señalar que la reglamentación cambiaria también estableció la posibilidad de que los agentes transen, de manera voluntaria, las divisas del mercado libre en el mercado regulado.

4. En efecto, la Oficina de Inmigración del Ministerio de Justicia de Japón estimó en 300,000 el número de latinoamericanos residentes en dicho país en el año 2000, de los cuales el 80% eran brasileños y el 14% peruanos.

En Colombia los giros de remesas de trabajadores se canalizan principalmente a través de los intermediarios del mercado cambiario definidos en la Resolución 8 DE 2000 de la JDBR⁵, y en particular a través de casas de cambio (CC)⁶, las cuales transaron cerca del 70% del valor total de giros por remesas en 2002. Las operaciones cambiarias de las CC están definidas en el numeral 2 del artículo 59 de la Resolución 8 de 2000.

B. Operadores del mercado de remesas

El proceso de envío y posterior pago de un giro por remesa involucra una cadena de intermediarios que se origina en el país emisor y finaliza en el país receptor del giro.

Mercado emisor de remesas: estudios recientes sobre el tema⁷, han encontrado que en particular en los Estados Unidos, de donde provienen el 67% de las remesas recibidas a través de las CC en Colombia⁸, operan principalmente dos tipos de remitores de divisas:

- Los Trasmisores Internacionales de Divisas o Money Remitters (MR) que son principalmente dos, Money Gram y Western Union y,
- Las tiendas locales (TL).

En menor escala, también participan en el mercado de giros de divisas provenientes de trabajadores inmigrantes, las tiendas de servicio postal, los credit union, las agencias de viajes y los couriers.

Los MR abarcan un rango de acción más amplio que las tiendas locales ya que realizan transacciones a nivel nacional e internacional y ofrecen una mayor variedad de servicios diferentes a la transacción de remesas, entre ellos servicios financieros y de agencia de viajes⁹. Estos intermediarios comparten un mercado de trabajadores cuyos ingresos anuales no superan los USD25,000 y cuyo giro promedio mensual se ubica en un rango que fluctúa entre USD200 y USD300.

Es de anotar que los inmigrantes en los Estados Unidos se caracterizan además, por no tener cuentas corrientes en entidades bancarias¹⁰ y por no tener, la mayoría de ellos, su situación legal definida. Dado lo anterior, la participación de los bancos en el mercado de remesas en la región Andina es muy baja. Los MR y las TL trabajan en los países de destino del giro en acuerdo con agentes pagadores que en el caso colombiano son principalmente CC.

5. Los Intermediarios Cambiarios autorizados son los bancos hipotecarios y comerciales, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento comercial, las cooperativas financieras, la FEN, Bancoldex, las firmas comisionistas de bolsa y las casas de cambio.

6. De acuerdo con la Carta Circular de la Superintendencia Bancaria número 103 de agosto 16 de 2001, actualmente operan doce CC autorizadas.

7. «Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact», Andrés Solimano, Eclac, Abril 30 de 2003.

8. «Worker Remittances in an International Scope» Manuel Orozco, Inter-American Dialogue, Washington D.C, March 2003.

9. Cálculos realizados de acuerdo con estadísticas de la UIAF para el año 2002.

9. Solimano señala que Western Union concentra alrededor del 50% de los giros por remesas enviados a Venezuela y el 10% de aquellos enviados hacia Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia.

10. Solimano menciona el hecho de que, de acuerdo con una encuesta realizada en 2001 en los Estados Unidos, más del 60% de los inmigrantes encuestados que reportaron ganar menos de USD20,000 por año no poseían cuentas corrientes en entidades bancarias.

Mercado receptor: en el caso colombiano, de acuerdo con estimaciones realizadas con base en los reportes de información enviados a la Superintendencia Bancaria y al Banco de la República, el principal operador del mercado de remesas son las CC.

En Colombia operan como pagadores de giros por remesas de trabajadores doce CC, nueve bancos, tres firmas comisionistas de bolsa y una compañía de financiamiento comercial. Es de resaltar que a diferencia de países como Ecuador, República Dominicana y Perú que negocian principalmente con TL, en Colombia los agentes pagadores de remesas trabajan fundamentalmente con MR, lo que afecta la estructura de costos del giro como se explica más adelante¹¹.

C. Operatividad y controles

Operatividad: con base en entrevistas realizadas a los principales operadores de remesas en Colombia (CC), se identificaron diferentes etapas que caracterizan la recepción de giros de divisas del exterior y su posterior monetización a través de un IMC.

El proceso de envío de un giro por intermedio de una casa de cambio hasta su monetización, consta de cinco etapas:

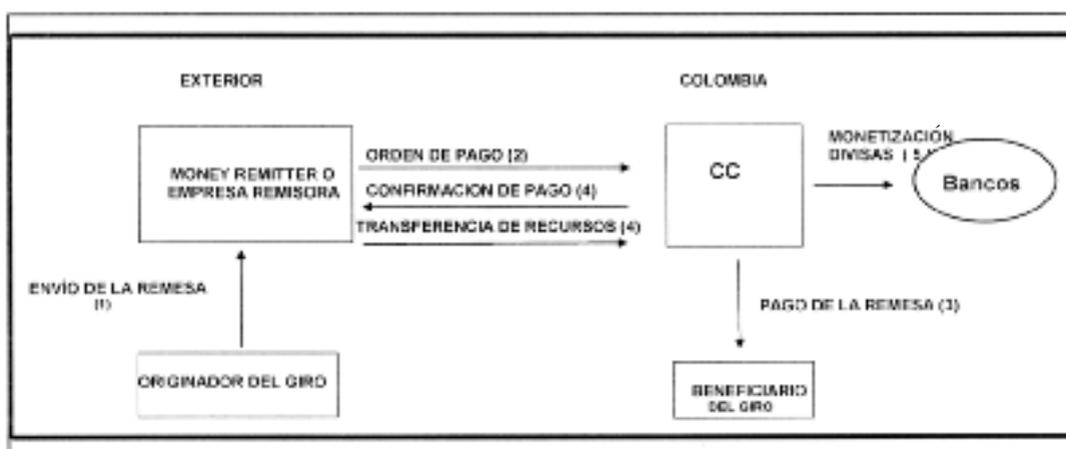
1. Envío de la remesa: el ordenador del giro en el exterior acude directamente a una tienda local¹² y/o a una entidad remitora¹³ (money remitter) para que a través de éste último se ordene a una casa de cambio en Colombia el pago de una remesa a un beneficiario.¹⁴
2. Orden de pago: la entidad remitora emite una orden de pago a una casa de cambio en Colombia.
3. Pago de la remesa: la casa de cambio recibe la orden de pago del giro al beneficiario en Colombia a través de: i) Internet; ii) la expedición de órdenes telegráficas y telefónicas y, iii) vía télex, entre otras.
4. Confirmación del pago y transferencia de recursos: después de que el beneficiario del giro retira su dinero ya sea en pesos o dólares, la casa de cambio confirma el pago del mismo con el fin de que la entidad remitora le restituya el valor entregado en su cuenta corriente en el exterior.
5. Monetización de las divisas a través de una operación interbancaria. Por último, la casa de cambio monetiza las divisas recibidas a través de los IMC colombianos.

11. Los principales MR que transan con Colombia son Vigo, Western Union, Ria Finance Servicem, Dolex, Dollar Express y Money Gram.

12. Las tiendas locales son unidades que prestan servicios de comunicaciones y recepción de giros, y están ubicados en las zonas con mayor índice de inmigrantes.

13. Las CC visitadas mencionaron tener relaciones comerciales con los siguientes entidades remisoras: Vigo Remitter, Dollex, Delgado Travel, Pronto Envíos, Money Exchange, Money Gram, Transfast, Quisqueya y Riatelecomunicaciones, que operan principalmente en los Estados Unidos, España, México, Brasil y República Dominicana.

14. Cabe señalar, que el giro de divisas a través de una entidad remitora y/o una tienda local no exige mayores requisitos; únicamente se debe dar el nombre, cédula y dirección del beneficiario en Colombia.

DIAGRAMA**Envío de divisas a través de una casa de cambio - Descripción**

Cabe señalar que cuando el envío de divisas se hace a través de un banco se excluye la tienda local y en algunos casos, al MR que es reemplazado por un banco corresponsal en el exterior. Así mismo, la última etapa, correspondiente a la monetización de las divisas provenientes del giro de las remesas desde el exterior, es directa en el caso de pagos realizados a través de bancos, firmas comisionistas de bolsa o compañías de financiamiento comercial. Así mismo, el pago de la remesa no se realiza hasta tanto el banco no haya recibido en sus cuentas el giro enviado por su corresponsal.

Controles: en el exterior, el proceso de envío de remesas a través de las CC está sujeto al cumplimiento de la regulación establecida por las oficinas del Banking Department para la operación de las entidades remisoras, en cada uno de los estados americanos y a controles sobre giros cercanos a US\$10,000. Todas las entidades que operan en los Estados Unidos y cuya actividad se relaciona con la expedición de cheques viajeros, transmisión de dinero, manejo de efectivo, entre otros, como las entidades remisoras deben reportar sus operaciones a la Agencia contra el Crimen Financiero (Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN). Adicionalmente todos los giros efectuados por las CC son filtrados a través de la lista «Clinton»¹⁵, y están sujetos a las disposiciones derivadas de la Ley Patriot (2001).

En Colombia, las CC deben reportar mensualmente sus operaciones a la Superintendencia Bancaria, enviar el reporte de operaciones sospechosas a la Unidad de Información y Análisis Financieros (UIAF), con el fin de detectar actividades delictivas y de lavado de activos¹⁶ y reportar mensualmente a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) las operaciones cambiarias por ellas realizadas.

15. Desde 1996, la Oficina de Control de Activos Extranjeros adscrita al Departamento del Tesoro americano viene publicando lo que se conoce como la lista Clinton. En dicha lista se incluyen personas naturales y jurídicas que, en razón a sus nexos con el narcotráfico, no pueden realizar operaciones comerciales y financieras con personas o entidades ubicadas o relacionadas con los Estados Unidos.

16. En visitas a algunas CC se observó que sus sistemas de comunicaciones incorporan mecanismos que les permite identificar operaciones sospechosas tales como giros enviados a personas diferentes bajo un mismo número telefónico ó el envío fraccionado de una remesa superior a los US\$10.000.

D. Costos que afectan el giro de remesas de trabajadores

Los costos de operación se definen como la suma de las comisiones cobradas sobre el giro en el mercado emisor (MR y TL) y en el receptor (CC, bancos, otros), y el diferencial de tasa de cambio que corresponde a la diferencia entre la tasa de cambio utilizada para el pago del giro y la tasa del mercado interbancario.

Estructura de costos para algunos países de América Latina:

El Cuadro 8 permite comparar, a nivel andino, las comisiones y el diferencial de costos aplicados a los giros de remesas efectuados desde los Estados Unidos (mercado emisor) a través de los dos principales grupos de agentes remitores, MR y TL. De acuerdo con estos resultados obtenidos por Solimano¹⁷ (Enero de 2003) Colombia presenta, después de Venezuela y Bolivia, los costos de envío de remesas más elevados. En Colombia el costo total de un giro de USD200 asciende al 8.35% que resulta de la suma de la comisión cobrada por los intermediarios (MR/TL), 5.7%, y al diferencial de tasa de cambio, 2,7%.

Cuadro 8
COSTOS DE LOS GIROS POR REMESAS DE ACUERDO A SU VALOR
 Porcentajes

Cantidad	País	Diferencial	Comisión	Total
		Tasa de Cambio (%)	(%)	(%)
200	Colombia	2.66	5.69	8.35
	Ecuador	0.00	5.62	5.62
	Bolivia	0.93	9.00	9.93
	Perú	-0.44	7.19	6.75
	Venezuela	4.01	8.50	12.51
250	Colombia	2.66	5.67	8.32
	Ecuador	0.00	5.58	5.58
	Bolivia	0.93	9.03	9.96
	Perú	-0.44	7.13	6.68
	Venezuela	4.01	8.33	12.35
300	Colombia	2.66	5.29	7.95
	Ecuador	0.00	5.13	5.13
	Bolivia	0.93	7.90	8.83
	Perú	-0.44	6.46	6.02
	Venezuela	4.01	7.67	11.68

Fuente: "Workers remittances to the Andean region Mechanisms, costs and development impact". Andrés Solimano, MIF-IDB, Abril 2003

De otra parte, Solimano encuentra que el costo del giro depende del tipo de agente contactado para el envío de la remesa y decrece a medida que el monto de la transacción aumenta. La explicación encontrada al hecho de que, pese a los costos, gran parte de las remesas enviadas desde los Estados Unidos se realicen a través de MR es la rapidez y seguridad que los inmigrantes dicen encontrar en los

17. De acuerdo con encuestas aplicadas a 25 entidades remisoras de divisas en los Estados Unidos.

giros canalizados a través de estos agentes. Dado lo anterior, se ha encontrado que sólo el 30% de los emigrantes utilizan las tiendas locales frente a un 41% que prefiere utilizar compañías tales como Western Union y Money Gram.

Estructura de costos en Colombia: de acuerdo con entrevistas realizadas a diferentes operadores de remesas en Colombia, la comisión total aplicada sobre un giro del exterior puede llegar hasta un 7.5% que se distribuye así: 2% para la entidad remitora, 2.5% para la tienda local y entre el 2% y el 3% restante para la casa de cambio, que incluye el diferencial de tasa de cambio.

Adicionalmente algunas CC trasladan al giro, otros costos tales como el IVA pagado sobre las comisiones recibidas, el impuesto del 3 por mil, el 5 por mil de la comisión de consecución de efectivo, el 2 por mil de la transportadora de valores y aquellos que resultan de controles para detectar operaciones ilícitas. Cabe señalar que en Colombia, la recepción de remesas está sujeta a un impuesto del 3% de retención en la fuente, cobro que no es aplicado de igual forma por el conjunto de los agentes cambiarios lo que ha generado una distorsión en los niveles de tasa de cambio aplicados por cada una de estas entidades.

En general, dado el amplio número de intermediarios que intervienen en el proceso de remisión y posterior pago de un giro en Colombia, los costos tienden a ser altos. Dado lo anterior, los trabajadores emigrantes han tendido a utilizar mecanismos alternos, que dificultan la medición real de los flujos de divisas enviados a sus familias en el país de origen.

Los mecanismos alternos son, entre otros, i) el envío de dinero a través de un familiar o amigo, ii) la apertura de una cuenta en el país a donde se emigra y el posterior retiro de dinero de dicha cuenta en el país de origen, por medio de una tarjeta débito afiliada a redes de cajeros automáticos internacionales, o iii) el envío de bonos de compra de mercancías expedidos por grandes cadenas de supermercados que tiene acuerdos comerciales con entidades receptoras de giros del exterior.

IV. CONCLUSIONES

La migración de trabajadores hacia países desarrollados y el posterior envío de divisas a sus familiares en el país de origen, denominadas remesas de trabajadores, se han convertido en una fuente significativa de recursos para las economías en desarrollo. En los últimos siete años han migrado hacia el exterior alrededor de 1.6 millones de colombianos lo cual se ha reflejado en un crecimiento de los ingresos por remesas de trabajadores, constituyéndose en una importante fuente de divisas para el país.

Entre 1998 y 2002, los ingresos por remesas en Colombia han crecido a tasas anuales superiores al 21%, y su valor anual se ha incrementado de USD788 m en 1998 a USD2,374 millones en 2002. En términos relativos, los ingresos por este concepto representaron en el año 2002, el 19.3% de los ingresos por concepto de exportaciones de bienes, superando los ingresos por exportaciones de café y carbón. Así mismo, en dicho año estos ingresos equivalen al 117% de los ingresos recibidos por concepto de inversión extranjera directa y el 43.9% y 66.0% del servicio de la deuda externa de largo plazo del sector público y privado, respectivamente.

En el entorno internacional, la región latinoamericana y del Caribe se ubica como el principal receptor de remesas familiares a nivel mundial, con el 31% del total (año 2002), y Colombia se ha convertido, después de México y Brasil en el tercer receptor más importante de remesas a nivel regional.

Un estudio sobre los costos implícitos en el proceso de envío de un giro desde los Estados Unidos hasta algunos países andinos permitió concluir que Colombia presenta, después de Venezuela y Bolivia, los costos de envío de remesas más elevados. En Colombia el costo total del giro asciende al USD18,8 (8.5% del giro) por montos girados entre USD200 y USD250 que equivalen a la comisión cobrada por los intermediarios (MR/TE), 5.7%, y al diferencial de tasa de cambio, 2,7%. Similar resultado encontró el Banco de la República al efectuar entrevistas con diferentes operadores de remesas en Colombia.

Los estudios efectuados sobre los mecanismos de transmisión de remesas a nivel internacional concluyen que es importante lograr una mayor competencia en este mercado con el fin de reducir el costo de intermediación y aumentar el impacto positivo que esta fuente de recursos tiene sobre el crecimiento económico de los países receptores.

ANEXO 1
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
CENSO DE LA COMUNIDAD COLOMBIANA EN EL EXTERIOR
AÑO 2002

	POBLACION ESTIMADA	PARTICIPACION %
ESTADOS UNIDOS	2,023,200	38,8%
CANADA	12,761	0,2%
SUB-TOTAL NORTEAMERICA	2,035,961	39,1%
PANAMA	23,424	0,4%
MÉXICO	18,426	0,4%
GUATEMALA	11,349	0,2%
COSTA RICA	11,000	0,2%
OTROS	6,300	0,1%
SUB-TOTAL CENTROAMÉRICA	70,499	1,4%
R.DOMINICANA	17,000	0,3%
ARUBA	10,839	0,2%
CURAZAO	10,000	0,2%
OTROS	1,837	0,0%
SUB-TOTAL EL CARIBE Y LAS ANTILLAS	39,676	0,8%
VENEZUELA	2,303,000	44,2%
ECUADOR	192,891	3,7%
ARGENTINA	11,265	0,2%
BRASIL	17,465	0,3%
OTROS	2,900	0,1%
PERÚ	10,050	0,2%
BOLIVIA	11,000	0,2%
SUB-TOTAL SURAMÉRICA	2,548,571	48,9%
ESPAÑA	240,390	4,6%
GRAN BRETAÑA	90,000	1,7%
ITALIA	64,000	1,2%
HOLANDA	30,300	0,6%
BÉLGICA	15,000	0,3%
ALEMANIA	13,313	0,3%
FRANCIA	10,556	0,2%
OTROS	11,684	0,2%
SUB-TOTAL EUROPA	475,243	9,1%
ISRAEL	9,425	0,2%
AUSTRALIA	15,000	0,3%
JAPÓN	12,000	0,2%
OTROS	2,173	0,0%
SUB-TOTAL ASIA, ÁFRICA Y OCEANÍA	38,598	0,7%
TOTAL	5,208,548	100,0%

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia

ASOBANCARIA

Asociación de Instituciones Bancarias

INVERSIÓN DE REMESAS Y GIROS

INVERSIÓN DE REMESAS Y GIROS

1. INTRODUCCIÓN

Debido al auge que en los últimos años ha venido presentando el envío de remesas y de giros del exterior, tanto por el volumen que representan dentro de los ingresos de divisas al país como por su trascendencia en la forma de vida de las personas destinatarias, el Gobierno Nacional y algunos sectores de la economía se han dado a la tarea de entender este fenómeno y sus efectos con el objeto, entre otros, de estructurar un procedimiento que facilite y minimice los costos de su envío y recepción, así como también una política que promueva su ahorro con destino a sectores productivos de alta incidencia en la población receptora de las mismas.

2. POLÍTICA GUBERNAMENTAL

El programa presidencial de 100 puntos - Manifiesto democrático - del presidente Uribe señala en el punto 95 lo siguiente:

«95. Colombia no puede seguir expulsando a sus ciudadanos por negarles seguridad y oportunidades. Haremos todos los esfuerzos para que los colombianos que viven en el extranjero sientan la solidaridad de su gobierno».

Lo anterior implica el diseño e implementación de mecanismos que promuevan una verdadera protección y organización de los colombianos que residen en el exterior, así como una estrecha relación con el país.

La exposición de motivos del proyecto de ley mediante el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario, señala en el punto 7, del Capítulo I que «el Gobierno Nacional adelantará una política integral relacionada con los diversos grupos que conforman la comunidad colombiana en el exterior, con el propósito de estimular su sentido de pertenencia e identidad nacional. Esta política incluye la identificación y caracterización de los diferentes grupos de colombianos en el exterior; la continuación de los programas de asistencia a las comunidades colombianas en el exterior, la búsqueda de posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social; la promoción de asociaciones de colombianos y el fortalecimiento de los vínculos del Gobierno con las mismas; y el impulso de un mecanismo para facilitar el ingreso de remesas de colombianos residentes en el exterior. (...) se hará también un esfuerzo para establecer un vínculo constructivo entre estas comunidades y las comunidades científica, universitaria e intelectual colombianas, a través de la creación y articulación de redes temáticas».

3. MESA ECONÓMICA

En cumplimiento tanto del programa presidencial como de lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó el programa Colombia Nos Une, el cual pretende entender la problemática alrededor de la migración colombiana y extraer lo mejor de la misma para constituir la en un factor que contribuya al desarrollo social y económico tanto de la población migrante como del país.

Entre los aspectos más importantes está el de las remesas que los colombianos residentes en el exterior envían a sus familiares en Colombia.

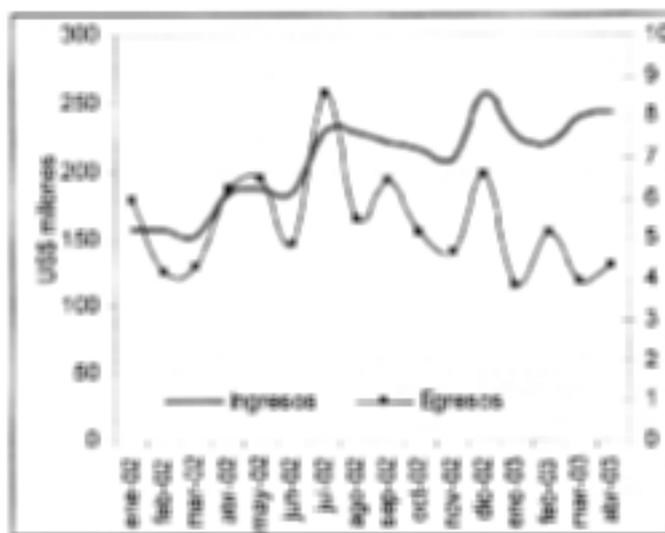
Es de todos conocido que en los últimos años el ingreso de divisas por este concepto ha superado los de las exportaciones de café, flores y carbón, situándose en el segundo renglón en importancia, después del petróleo.

Atendiendo esta nueva y gran dimensión de las remesas familiares, se ha considerado que las mismas pueden desempeñar un papel fundamental como atenuadores de pobreza, más allá de la intención de dar asistencia y asegurar la supervivencia de sus receptores, incluso sirviendo como motores de desarrollo local y nacional, mediante la implementación de políticas que orienten las remesas a la promoción y financiación de proyectos productivos de más largo plazo.

4. IMPORTANCIA ECONÓMICA

No cabe duda de que los ingresos por concepto de remesas han venido adquiriendo una considerable importancia en la economía colombiana. De acuerdo con las cifras del Banco de la República, durante el 2002 los ingresos por transferencias, donaciones y remesas, ascendieron a US\$ 2.383 millones.

**GRÁFICO 1
INGRESOS Y EGRESOS POR REMESAS**



Fuente: Banco de la República

Cifras más recientes, correspondientes al 16 de mayo de 2003, muestran que dicho ingreso asciende a US\$ 1.082 millones, cifra superior a la registrada la misma fecha de los dos años anteriores (US\$ 229 millones y US\$756 millones, respectivamente) (gráfico 1).

Ahora bien, en el caso particular de los ingresos de divisas por concepto de remesas, las cifras son aún más contundentes. Medidas éstas como porcentaje del PIB, pasaron del 1.5% al 2.9% en los últimos tres años. Similar comportamiento se observa al analizar dicho rubro como porcentaje de los ingresos corrientes y las exportaciones de bienes colombianos hacia el exterior (cuadro 1).

CUADRO 1
INGRESOS DE DIVISAS POR REMESAS
(millones de dólares y porcentajes)

	1999pr	2000pr	2001 p	2002 p
Ingresos (Millones de USD)	1,297	1,578	1,961	2,374
<i>Como % del PIB</i>	1.5%	1.9%	2.4%	2.9%
<i>Como % de los ingresos corrientes</i>	7.8%	8.5%	10.6%	13.5%
<i>Como % de las exportaciones de bienes</i>	10.8%	11.6%	15.3%	19.3%
Como número de veces de las exportaciones de:				
<i>Café</i>	1.0	1.5	2.6	3.1
<i>Petróleo y derivados</i>	0.3	0.3	0.6	0.7
<i>Carbón</i>	1.5	1.8	1.7	2.4
<i>No tradicionales</i>	0.2	0.3	0.3	0.4
Como proporción de:				
<i>Ingresos por Inversión Extranjera Directa</i>	89.4%	70.6%	77.8%	116.7%
<i>Servicio Deuda Externa Pública Largo Pl. 1/</i>	40.1%	45.5%	45.2%	43.9%
<i>Servicio Deuda Externa Privada Largo Pl.1/</i>	34.7%	36.0%	64.2%	66.0%

Fuente: Banco de la República

1/ No incluye titularización ni arrendamiento financiero

5. TIPOS DE REMESAS

De acuerdo con las experiencias internacionales, especialmente con lo que ocurre en México y algunos países centroamericanos, las remesas se han calificado por la destinación que se hace de las mismas.

Remesas familiares: son las enviadas para sostener a la familia o complementar el ingreso de la misma. Se destinan de manera prioritaria a alimentos básicos y ropa, a la salud y educación, y, de manera residual, a la inversión como la adquisición de vivienda o de tierras.

Remesas colectivas: son las enviadas para financiar, entre otras, obras de infraestructura básica o culturales en los lugares de origen de los remitentes. Se caracterizan por cuanto no generan compromisos a cargo de la comunidad receptora.

Otras remesas: en caso de catástrofes o repatriación de capitales.

6. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN

El sistema tradicional de envío de remesas familiares a través de las entidades financieras es un proceso en el que se involucran varios intermediarios antes de la entrega final a su destinatario.

Colombiano residente en el exterior - tienda local.

En teoría esta etapa del proceso no debería existir puesto que la tienda local no tiene la calidad de un intermediario cambiario y, en consecuencia, el residente en el exterior podría acudir directamente a una entidad remitora para el envío de la remesa. Sin embargo, en la práctica la condición de ilegales de buena parte de los colombianos en el exterior, limita o en casos extremos, prohíbe la utilización de los servicios provistos por intermediarios financieros.

Es ahí donde aparece la tienda local como receptora e intermediaria de los recursos ante las entidades remisoras. Por supuesto, la tienda local cobra un precio o comisión por este servicio que, de acuerdo con un estudio del Banco de la República¹ es del 2%, y según otras fuentes puede llegar a ser más alto, dependiendo del país. Un sondeo realizado por la Asobancaria no sólo confirma los resultados registrados en el mencionado estudio, sino que muestra que la comisión más baja es del orden del 3%.

Tienda local - entidad remitora.

Una vez la tienda local recibe los recursos procede a entregárselos a una entidad remitora. Por lo general se trata de entidades que tienen una gran presencia a nivel internacional, como Western Union, Money Gram, etcétera, lo que se traduce en una especie de monopolio en esta actividad.

Entidad remitora - banco consignatario - banco corresponsal.

Es usual que una vez la entidad remitora recibe los recursos de la tienda local, los consigne en el banco a través del cual realiza sus operaciones. Este «banco consignatario», a su turno, transfiere los recursos de la remesa al banco corresponsal de la entidad financiera receptora y pagadora.

Banco corresponsal - entidad receptora y pagadora.

El banco corresponsal transfiere a la entidad financiera receptora localizada en el país los recursos de la remesa quien, a su turno, procede a la entrega final de los recursos del giro al beneficiario del mismo. La remuneración de la entidad financiera está dada por el diferencial cambiario existente entre los países involucrados en la operación.

7. COSTOS ASOCIADOS A LA TRANSFERENCIA

7.1. Comisiones o precios

Los indicados en el punto anterior. Sin embargo, en términos generales, existen tres modalidades de comisiones:

1. Las remesas de trabajadores en Colombia. Elaborado por la Dirección Técnica y de Información Económica de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Publicado en la revista Reportes del Emisor de julio de 2002 - No. 38.

- Como porcentaje fijo del monto girado
- Como una escala dependiendo del monto girado
- Como una tarifa fija + un porcentaje del monto girado

7.2. *Impuestos.*

Retención en la fuente a título del impuesto de renta

El artículo 366-1 del Estatuto Tributario - facultad para establecer retención en la fuente por ingresos del exterior -, en sus dos primeros incisos establece lo siguiente:

«Sin perjuicio de las retenciones en la fuente consagradas en las disposiciones vigentes, el Gobierno Nacional podrá señalar porcentajes de retención en la fuente no superiores al treinta por ciento (30%) del respectivo pago o abono en cuenta, cuando se trate de ingresos constitutivos de renta o ganancia ocasional, provenientes del exterior en moneda extranjera, independientemente de la clase de beneficiario de los mismos.

«La tarifa de retención en la fuente para los ingresos en moneda extranjera provenientes del exterior, constitutivos de renta o ganancia ocasional, que perciban los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es del 3%, independientemente de la naturaleza de los beneficiarios de dichos ingresos. La tarifa de retención en la fuente para los contribuyentes obligados a declarar será la señalada por el Gobierno Nacional».

Por su parte, el artículo 1 del Decreto 858 de 1998 - tarifa de retención en la fuente por ingresos del exterior -, prevé:

«La tarifa de retención en la fuente por ingresos provenientes del exterior, constitutivos de renta o ganancia ocasional, que perciban los contribuyentes obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es del tres por ciento (3%), independientemente de la naturaleza de los beneficiarios de dichos ingresos».

Al respecto cabría señalar que la tarifa de la retención en la fuente para los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios es de rango legal puesto que está establecida en el inciso segundo del artículo 366-1 del Estatuto Tributario. En cambio, la tarifa de la retención en la fuente para los contribuyentes obligados a presentar declaración de renta y complementarios es de índole reglamentario puesto que el decreto que la prevé fue expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo de la facultad que el inciso primero del artículo 366-1 del Estatuto Tributario le otorga.

Impuesto sobre las ventas

La comisión que cobra la entidad financiera está gravada con el impuesto sobre las ventas a una tarifa del 16%.

Gravamen a los Movimientos Financieros

Artículo 871 del Estatuto Tributario contempla, entre otros, los siguientes hechos generadores del tributo:

- La disposición de recursos depositados en cuentas de ahorro, corrientes o de depósito en el Banco de la República.
- Los débitos que se efectúen a cuentas contables y de otro género, diferentes a las corrientes, de ahorros o de depósito, para la realización de cualquier pago o transferencia a un tercero.

En relación con las operaciones cambiarias, el Decreto 449 de 2003 dispone en su artículo 3, inciso cuarto, lo siguiente:

«El movimiento contable y el abono en cuenta que se realicen en las operaciones cambiarias se consideran una sola operación hasta el pago al titular de la operación de cambio, para lo cual el intermediario financiero deberá identificar la cuenta mediante la que se disponga de los recursos. El Gravamen a los Movimientos Financieros se causa cuando el beneficiario de la operación cambiaria disponga de los recursos mediante mecanismos tales como débito a cuenta corriente, de ahorros o contable, en los términos del artículo 871 del Estatuto Tributario».

Sobre el particular se puede mencionar que si los beneficiarios de los giros disponen de los recursos enviados a través de una cuenta corriente o de ahorros abierta en un establecimiento de crédito deben asumir el gravamen a los movimientos financieros que genere dicha transacción.

Además, los establecimientos de crédito deben asumir el gravamen a los movimientos financieros cuando efectúen el movimiento contable o abono en cuenta de los recursos de la remesa, ya sea que afecten una cuenta corriente o de ahorros o ya porque la entregan en efectivo al beneficiario.

8. TRÁMITES

La entidad financiera en Colombia tiene que cumplir con una serie de requisitos impuestos por las distintas autoridades que controlan tanto la actividad financiera como cambiaria.

8.1. Banco de la República

El banco debe verificar los términos de la operación y el usuario debe realizar la respectiva declaración de cambio, tal y como lo exige la Resolución 8 del 2000 del Banco de la República. Esta corresponde al formulario 5 de ingreso de divisas. Esta información de declaraciones de cambio debe ser reportada al Banco de la República por medios electrónicos. De no llevarse a cabo este reporte en el plazo establecido, el Banco Emisor reportará a la Superintendencia Bancaria quien a su vez notificará al banco comercial de manera oficial. El procedimiento anterior no representa mayores cargas operativas para las entidades financieras.

8.2. Superintendencia Bancaria

Otro procedimiento es el relacionado con la entrega de reportes a la Superintendencia Bancaria para efectos de posición propia. Dado que la operación de giro implica la compra de divisas por parte del banco comercial, se afectan los límites de posición propia establecidos por la autoridad monetaria. Si bien el reporte es global, en ocasiones el Supervisor solicita a las entidades financieras la respectiva

desagregación de operaciones. También existe un reporte de ingresos y egresos en divisas que las entidades financieras deben remitir a la Superintendencia Bancaria de manera diaria, semanal y mensual. Finalmente, y con periodicidad trimestral, se debe informar sobre el consolidado del requerimiento de efectivo de las entidades financieras.

8.3. DIAN

Las entidades financieras son agentes que están obligados a hacer la respectiva retención en la fuente. Esto quiere decir que por cada transferencia hecha por un colombiano en el exterior que pase por un banco comercial, hay que hacer un reporte electrónico a la DIAN en la que se especifique el monto de la transacción, nombre del contribuyente y el respectivo valor pagado de impuestos. Lo anterior, previa autorización del respectivo cliente de la entidad financiera.

Estas operaciones de transferencias del exterior, generalmente son realizadas por el sistema Swift, que es un mecanismo electrónico de órdenes de pago internacionales, en el cual las entidades financieras manejan unos parámetros mínimos que son producto de estándares internacionales acordados en dicha materia.

8.4. UIAF

Existe el deber legal de remitir a la Unidad de Información y Análisis Financieros UIAF del Ministerio de Hacienda dos reportes mensuales mediante los cuales indiquen las transacciones en efectivo que superen los montos establecidos por la Superintendencia Bancaria (\$10.000.000 o US\$5.000) y los clientes exonerados del registro de transacciones individuales en efectivo. Igualmente, tan pronto la entidad financiera tenga conocimiento de una operación sospechosa debe reportarla a la UIAF.

De otra parte, es necesario tener en cuenta que la política interna en esta materia es más estricta que los esquemas de control adoptados por las autoridades de los países emisores de los giros.

Sin duda, el tema del control de lavado de activos es uno de los procedimientos que mayor preocupación genera a las entidades financieras para hacer viable todo proyecto de canalización del ahorro mediante los giros o remesas del exterior.

9. ASPECTOS OPERATIVOS

9.1. *Control al lavado de activos*

La transferencia de remesas no es ajena a las normas de prevención sobre lavado de activos. En ese sentido, existen importantes requerimientos de información sobre el cliente, origen de los recursos y documentación formal que se debe presentar a la entidad financiera para la realización de la operación, todo lo cual hace que sea poco atractiva, máxime cuando la mayoría de transferencias se hacen por montos pequeños, modalidad esta que en la actualidad es la preferida de los lavadores de dinero.

Las entidades financieras deben cumplir con las normas de conocimiento del cliente y trayectoria comercial del mismo. Esto con el fin cumplir con las normas de Prevención al Lavado de Activos

establecidas por la Superintendencia Bancaria. Para esto es necesario que el cliente que realiza la transacción y sobre todo el cliente que recibe el giro tengan algún tipo de relación comercial con el banco receptor de la transferencia. De no establecer este tipo de vínculos, la carga operativa y los costos en que tendría que incurrir una entidad financiera para conocer a cada nuevo cliente serían de dimensiones inmanejables y harían poco viable dar cumplimiento a lo establecido en las respectivas normas.

9.2. *Infraestructura requerida*

Para prestar el servicio de giros del exterior de manera masiva se requiere por parte de las entidades financieras de una infraestructura física e informática adicional, que permita atender con prontitud y eficiencia las particulares características de esta clase de operaciones.

10. INVERSIÓN EN REMESAS

De acuerdo con encuestas realizadas por la CEPAL en los años ochentas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, entre el 82% y el 85% de las remesas familiares se dedicaban al consumo básico, entre el 4% y el 8% a la salud y educación, otra parte a artículos del hogar, y dentro de la escasa inversión que con las remesas realizan se destinaba a la compra, mejora o ampliación de la vivienda.

A nivel internacional se aprecia que el remanente de las remesas que se destina a la inversión está orientado a la vivienda, dejando poco a nada a la inversión efectivamente productiva y generadora de empleo y de ingresos.

A nivel internacional, se mencionan varios programas especiales de inversión en los países receptores de divisas. Dentro de ellos, se encuentran los siguientes:

- Programa Zacatecas.

Financiamiento a 400 proyectos comunitarios por un monto de \$5 millones.

Creación de 232 clubes y 12 confederaciones.

- Programa Guanajuato.

Financiación de 12 talleres de maquila en operación por un monto de \$4.5 millones.

Construcción de 43 casas Guanajuato en Estados Unidos.

- Proyecto FOMIN-NAFIN.

Estados seleccionados: Guanajuato, Puebla y Zacatecas.

Características: establecer una empresa promotora de proyectos con las siguientes funciones: 1. Establecer un sistema de identificación de vocaciones microregionales. 2. Identificar, desarrollar y promover proyectos de inversión. 3. Iniciar procesos de capacitación y asistencia técnica que hagan viables los proyectos.

- Proyecto Fundación para el desarrollo integral del sur de Zacatecas.

Financiación para el establecimiento de viveros autorizados y supervisados por las autoridades agropecuarias.

Participación de sanidad vegetal para controlar ingreso de planta.

Apoyos económicos continuos durante la vida del cultivo.

Creación de industria familiar o pequeñas industrias para incentivar la producción.

- EL BID mediante el concurso del FOMIN promueve que los trabajadores brasileros del exterior ahorren parte de sus remesas en un fondo privado en Brasil. Como estímulo al retorno del trabajador y sobre la base del capital ahorrado, el FOMIN ofrece prestamos a los emigrantes que regresen. Estos pueden ser para capacitación y creación de microempresas.

11. OBSERVACIONES FINALES

-Prioridad. Inversión para la financiación de vivienda.

No sólo porque la construcción de vivienda constituya uno de los motores de la economía sino por el transfondo social que la caracteriza, consideramos de vital importancia que parte de los flujos de las remesas que logren ser canalizados al ahorro, se destinen a la financiación de proyectos de vivienda como complemento de los recursos que tanto el sector financiero como el Gobierno Nacional han destinado para el efecto.

-Disminución de costos en el exterior.

El hecho de que parte de los nacionales estén de manera ilegal en los países a los que emigraron implica, entre otras cosas, la imposibilidad de acceder de manera directa a los mecanismos formales de transferencias de recursos administrados por las entidades financieras.

Esta limitación genera un sobrecosto a la transacción pues a los residentes en el exterior no les queda otra opción que acudir a otros agentes que si tienen la posibilidad de acceder y utilizar los servicios financieros.

Por tanto, si se diseñan alternativas para que esa población tenga acceso a los servicios financieros se lograrían reducir los costos de manera significativa, si tenemos en cuenta que es en el exterior donde se pagan la mayoría de las comisiones que conlleva la transferencia de remesas.

Consideramos que para la consecución de lo anterior es de vital importancia la participación decidida del Gobierno Nacional en el desarrollo de políticas que aminoren el impacto de la ilegalidad de los nacionales.

Sin olvidar que el principal objetivo de esta política es lograr la normalización de la situación de los colombianos en el exterior, el Gobierno Nacional puede ir implementando mecanismos alternos.

Por ejemplo, de acuerdo con las experiencias en Estados Unidos, la embajada o consulados pueden expedir a los colombianos ilegales un documento de identificación que sería aceptado por las entidades financieras del exterior para la utilización de sus servicios financieros. Esto, por un lado, permitiría al Gobierno Nacional censar a los colombianos residentes en una zona determinada y a estos, contar con servicios financieros.

También podría considerarse, con el apoyo de las embajadas y consulados, que las comunidades en el exterior se organicen en clubes o asociaciones que sirvan de receptores de los recursos de las remesas y a su vez en canalizadores de las mismas al sector financiero.

El gran riesgo es que estos clubes o asociaciones se utilicen para el lavado de activos, pero si tenemos en cuenta que los mismos emigrantes serán los encargados de su funcionamiento y que las embajadas o consulados no sólo promoverán su constitución sino que también velarán por el desarrollo de su actividad, el control de los mismos resultará bastante estricto.

Para el éxito de todo lo anterior, a pesar de que en Colombia se cuenta con un esquema integral de control de lavado de activos, resulta indispensable trabajar en la sensibilización de este tipo de esquemas por parte de autoridades económicas de otros países. En esa forma, se garantiza no sólo unas reglas claras del juego, sino una armonización de las exigencias en este aspecto a los diferentes agentes participantes del mercado.

- Disminución de costos en Colombia.

Sin duda alguna el tratamiento tributario de las remesas debe ser revisado. La tarifa de retención del 3% tanto a declarantes como a no declarantes es bastante onerosa si se tiene en cuenta que el promedio de la cuantía de las remesas familiares no es muy alto.

Igualmente, el gravamen a los movimientos financieros incide en el costo de la operación al afectar tanto a la entidad financiera como al beneficiario de las remesas, desestimulando la realización de las transferencias por los canales formales, como ha sucedido con la generalidad de los pagos desde que dicho impuesto se creó.

Por tanto, en aras de abaratar el costo de la transferencia de remesas, podría considerarse en la eliminación de la retención en la fuente a título del impuesto de renta como el mismo Banco de la República ha sostenido o bien, que se establezca sólo para aquellas operaciones que excedan un determinado monto como lo han señalado otras personas.

- Créditos para remitentes de remesas.

Estabilidad en los flujos.

No obstante que los ingresos derivados de las remesas familiares son elevados en su conjunto y su tendencia es de un crecimiento constante, ello no significa que los flujos individuales de remesas sean estables; por el contrario, de acuerdo con las experiencias internacionales se ha encontrado que estos son más bien inestables.

Sólo podría pensarse en créditos a personas que muestren estabilidad en los flujos.

Garantías.

La propuesta que han hecho algunas personas supone que, aparte del inmueble destinado para vivienda, el Fondo Nacional de Garantías asegure el 50% del capital del crédito que se otorgue al beneficiario de las remesas.

Modificación de los parámetros para el otorgamiento de créditos.

De acuerdo con lo anterior, sería necesario que tanto el Gobierno Nacional como la Superintendencia Bancaria revisaran las disposiciones que han establecido al respecto, pues es difícil probar el origen de los ingresos aun cuando ellos sean estables.

Verificación de compatibilidad con el SARC de cada entidad financiera.

Además, una personal natural en calidad de migrante en un país extranjero tiene pocas de posibilidades de ser sujeto de crédito en Colombia dada el nuevo entorno de análisis de riesgo crediticio.

Un no residente ilegal en otro país, tiene pocas posibilidades de certificar sus ingresos, ofrecer garantías admisibles a la entidad financiera. Además, también será muy difícil examinar el respectivo reporte de historial crediticio y de manejo de productos del sector financiero.

Dado que Basilea II y los reguladores de los países del G-10 vienen recomendando un mayor análisis y revisión del riesgo, más información, más énfasis en la historia crediticia de un sujeto y más estudio de las posibilidades de incumplimiento del crédito, la situación puede tornarse contradictoria.

Si los bancos comerciales abren la llave del crédito sin tener en cuenta estos aspectos, se estaría incurriendo en riesgos que la Superintendencia Bancaria y los reguladores del G-10 han venido calificando como «práctica insegura». Esto desvirtuaría el trabajo que se viene realizando en los últimos 18 meses para la construcción del SARC y la implementación de políticas para la prevención del riesgo. El SARC exigido por la Super y Basilea II, promueve que los agentes sujetos de crédito sean personas o empresas con información confiable, con historial crediticio y con garantías adecuadas.

Prestar a emigrantes sin información confiable sería entonces una actividad de alto riesgo, lo que implicaría que los bancos que realicen dicha actividad tendrían que efectuar capitalizaciones que les permitan atender ese mercado.

Solamente bancos con un alto grado de internacionalización y con capacidad de seguimiento de sus clientes en el exterior podrían realizar dicha labor, claro está, incurriendo en unos costos que para nada pueden ser despreciables.

ASOCAMBIARIA

Asociación de Instituciones Cambiarias

COLOMBIA NOS UNE – MESA ECONÓMICA

LAS REMESAS O GIROS FAMILIARES

COLOMBIA NOS UNE – MESA ECONÓMICA

LAS REMESAS O GIROS FAMILIARES

Debo celebrar que en buena hora el Gobierno colombiano a través del Ministerio de Relaciones Exteriores se aproxima en forma seria al estudio del impacto real en todos los campos, de la presencia de los colombianos en el exterior y en esta mesa de Asuntos Económicos en forma particular, del impacto macro y micro económico de las remesas que envían a sus familiares en Colombia.

Ya era hora de establecer en forma integral un apoyo a nuestros colombianos en el exterior y su entorno familiar que permanece en Colombia.

¿CUÁNTOS SON?

Debemos empezar por afirmar que la ausencia de una estadística confiable demuestra el desinterés oficial que ha marcado el tema. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, se calcula que podría existir una cantidad aproximada de 2'500.000 colombianos en el exterior, de los cuales solamente se encuentran inscritos en nuestros consulados 219.249 personas.

No hay información eficiente sobre el número, de acuerdo con cifras de la revista «Economía Colombiana y Coyuntura Política» de junio de 2000, se habla de una migración con una tasa estable de 5.5% anual, es decir, mucho más alta que la tasa de aumento general de la población. Sólo hasta 1.998 se calculaba que existían esos 2.4 millones distribuidos así:

Estados Unidos.....	1.2 millones
Venezuela.....	900 mil
Europa.....	90 mil
Resto del mundo.....	210 mil

Aún así, estamos seguros que esta cifra está aún lejos de la realidad. Si aceptamos la información suministrada por el DAS sobre la cantidad de colombianos que emigraron y no regresaron a Colombia encontramos:

1.998.....	159.583
1.999.....	224.848
2.000.....	282.310
2.001.....	283.527
2.002.....	143.813

Lo que nos daría un adicional de 1'094.081 para un total de 3'494.081 finalizando el 2002, lo que corrobora la afirmación que hoy se hace teniendo en cuenta censos de los países receptores, que la cifra mas aproximada está cerca a que el 10% de los colombianos viven fuera del país. Existe una fuerza de trabajo productiva que abandona nuestro país y que por lo tanto deja de usar nuestra oferta pública y privada de bienes y servicios por lo que **SE HACE NECESARIO EL CENSO DE COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR.**

La migración de millones de colombianos al exterior ha producido distintas situaciones que van, desde el razonable cuestionamiento de la fuga de capital humano difícilmente cuantificable tanto en su número, como en su potencialidad para afrontar la construcción de una nación que requiere el aporte de sus mejores gentes (Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación, 85.466 colombianos con alto grado de escolaridad – más de 16 años de estudio- dejaron el país entre 1.998 y 2.000), hasta la fuga de capitales (4.000 millones de dólares en los últimos tres años), pero como todo no puede ser negativo, también ha permitido que en virtud del ahorro de aquellos connacionales que son absorbidos por diversos tipos de trabajos que les permite su permanencia en el exterior, terminamos exportando mano de obra colombiana en niveles inimaginables incluso para quienes se precian de conducir económicamente nuestra nación.

LO POSITIVO

Hay un hecho positivo y sobre el cual debemos centrar nuestra atención y apoyo: contrasta el hecho de que a quienes la nación por distintas razones ha negado fuentes de empleo y de oportunidades en Colombia, logran acceder con muchos sacrificios a la fuerza laboral en el exterior contribuyendo en la medida de sus ingresos con el giro de una parte de sus ahorros a sus familiares en Colombia.

Hoy esta suma representa la no despreciable cifra que sobrepasa los 2.500 millones de dólares al año (solo por giros a través de uno solo de los nueve intermediarios del mercado cambiario- las casas de cambio plenas- la cifra supera los 1.700 millones, sin contar entre otros al sector bancario y los corredores de bolsa), es decir, casi 2.5 puntos del PIB, este hecho no ha merecido la atención que le corresponde por parte de nuestro gobierno cuando sus ingresos sólo son superados por el petróleo, pasando ampliamente por ejemplo el total de las exportaciones de la cosecha cafetera del año 2.001 o la exportación de todo el sector agrícola del mismo año.

La actividad de los giros familiares, mueve hoy en el mundo, según cifras del Banco Mundial, más de 100.000 millones de dólares al año. En México cerca de 9.500 millones que para éste año superará los 14.000 millones de dólares, en Cuba más de 1.100 millones, en Ecuador más de 1.350 millones, en el Salvador más de 1.200 millones, en fin, Países libres y soberanos en donde su exportación de mano de obra es un componente importantísimo en sus cuentas nacionales, en giros cuyos promedios no sobrepasan los 300 dólares).

La participación de las remesas familiares entendiendo éstas como el envío de dinero proveniente del exterior que hacen los residentes en el exterior para el sostenimiento de sus familias en Colombia y que se canalizan a través del mercado cambiario, han presentado unas variaciones como porcentaje del PIB de aumento del 1.5 % en al año 1999 al 2.9 % en el 2002 y como porcentaje de las exportaciones de bienes del 10.8% al 19.3% en el mismo período, superando incluso los ingresos por concepto de la venta de la totalidad de la cosecha cafetera exportada en un 300 %.

Lo anterior nos marca la importancia tanto del tema como del sector que las canaliza, pero el incremento no es tan brusco como lo señalan las cifras, pues la verdad y así deben reconocerlo nuestras autoridades, el problema es que antes esas cifras no contaban y su medición era incierta, solo hasta mediados del año 2001 se empezó en Colombia en serio a medir estos ingresos.

GRACIAS A LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

A los buenos patriotas colombianos, que son la abrumadora mayoría de nuestros ciudadanos en el exterior, insertados en mercados laborales legales, así su permanencia sea irregular en términos de leyes migratorias, debemos hoy rendirles el más sentido y sincero homenaje, pues gracias a esos colombianos que realizan trabajos en el exterior y que no olvidan la patria porque aquí continúa parte de su vida, han contribuido con el sostenimiento de más de 3 millones de colombianos mensualmente en forma directa, irrigando en nuestra economía los recursos de sus pequeños giros familiares según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Planeación Nacional.

LAS CASAS DE CAMBIO COMO CANALIZADORAS DE LAS REMESAS

Hoy sólo existen 12 casas de cambio en Colombia. Éste sector está profusamente regulado y vigilado, para su funcionamiento se les exige:

- Patrimonio mínimo.
- Exigencia de infraestructura física, administrativa y tecnológica.
- Dedicación exclusiva.
- Vigilancia de la Superintendencia Bancaria.
- Aplicación de manuales SIPLA (sistema integral para la prevención del lavado de activos), posesión de directivos y oficial de cumplimiento ante la Superintendencia Bancaria.
- Autorización de Funcionamiento del Banco de la República.
- Contribuye con más de 100 mil millones de pesos en impuestos.

CONTRIBUCIÓN DE LAS CASAS DE CAMBIO

- Generan más de 3000 empleos directos.
- En uno solo de los impuestos nacionales contribuyeron con más de 35.000 millones de pesos en el 2002.
- Canalizan el segundo renglón en ingresos al país después del petróleo (2.5 del PIB) de lo que viven 3 millones de familias al año en Colombia.
- Tiene más de 330 oficinas en más de 40 ciudades colombianas.
- Trabaja con agentes en todo el mundo.
- Contacto con más de 600.000 colombianos en el exterior y sus familias en Colombia.
- En divisas tranza cerca de 4000 millones de dólares al año.

PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTAN

Son varias las dificultades: la primera corresponde a la confusión general sobre quienes y qué son las casas de cambio. La proliferación absurda de personas que usando el nombre genérico para anunciar la compra y venta de dólares es un tema delicado que urge la intervención tanto del regulador Banco de la República como de la Superintendencia Bancaria para evitar que se confunda al público, la autoridad y a los medios de comunicación.

El segundo problema tiene que ver con la asimetría normativa frente a establecimientos de crédito y comisionistas de bolsa tanto en la operación de giro como en la de compra y venta de divisas que termina generando competencia desleal en el negocio y posibilitando a través de éstos agentes operaciones que ameritan mayores controles. Igual ocurre con el régimen de autorizaciones individuales que aplica la Superintendencia Bancaria para la apertura de agencias o sucursales en el caso de las casas de cambio que contrasta con el régimen para las mismas operaciones para vigilados por otras superintendencias en especial la de Valores.

En aras de generar auténticos instrumentos que prevengan el lavado de activos, se debe ejercer el control sobre las operaciones de giros, así como la de compra y venta de divisas en condiciones de igualdad entre los intermediarios del mercado cambiario que manejen estos productos.

Tanto en el punto control y registro de transacciones individuales en efectivo, así como el de control de transacciones múltiples envían una mala señal a quienes pretenden utilizar esas operaciones para darle apariencia de legalidad al producto de sus actividades delictivas, pues no es en sí la operación misma la que está vigilada, sino a través de quienes se realiza.

No se compadece con las realidades de control tanto administrativas como tecnológicas implementadas por el sector cambiario, que mientras las casas de cambio deben dejar constancia relativa a transacciones en efectivo cuyo valor sea igual o superior a 500 dólares o su equivalente a otras monedas, los bancos y los comisionistas de bolsa lo hagan (en los dos productos que menciono, giros y compraventa de divisas) en 5.000 dólares o 10 millones de pesos.

Más preocupante aún, es que en el control de las transacciones múltiples, en los mismos dos (2) productos estas las constituyan en las casas de cambio por transacciones individuales en efectivo por 1.500 dólares o su equivalente en otras monedas, mientras que a los bancos y a los comisionistas de bolsa sea por 50.000 dólares o 50 millones de pesos.

Para las doce casas de cambio autorizadas la evolución normativa ha sido desigual. Contrasta lo anterior y los más de diez años de especialización, con las diferencias que en materia regulatoria y de vigilancia existen en las mismas operaciones frente a otros operadores. Solo con controles iguales frente a las operaciones más que a las entidades, se taponarán las posibilidades de lavado que la delincuencia pacientemente siempre busca.

Otro tema que afecta, es la actitud poco solidaria entre muchos establecimientos de crédito al limitar o excluir al sector de la apertura de cuentas y monetización necesaria para su operación, que contrasta con la facilidad de apertura a otros operadores cambiarios no vigilados, como es el caso de los mal autollamados «árbitros internacionales de divisas».

INQUIETUDES INSTITUCIONALES

Banco de la República

- Falta mayor claridad en las operaciones de compra y venta de divisa que evite que los «nuevos negocios» afecten el interés común de todos los colombianos.
- No se entiende que definidos todos como intermediarios del mercado cambiario con tres operaciones iguales autorizadas (comercio exterior, compra y venta de divisas y giros), no se les haya permitido hasta hoy a las casas de cambio tener cuentas corrientes o contratos de depósito para su monetización necesaria.

Se requiere:

- Apertura de cuentas corrientes o de depósito.
- Si las autoridades no pueden controlar el abuso del nombre genérico, se debe entonces autorizar el cambio de nombre de éstas instituciones cambiarias.
- Se debe autorizar para operar en condiciones de igualdad la administración y operación de tarjetas débito.
- Si la tendencia del Gobierno es buscar canalizar parte de las remesas hacia el ahorro, bien se podría pensar en autorizar la captación y colocación dentro de las casas de cambio, habilitándolas entonces a quienes así lo deseen a ser pequeñas cajas de ahorro.

Superintendencia Bancaria

- No se le ha dado al mercado cambiario la importancia que merece.
- Hoy las casas de cambio son vigiladas por la delegatura de pensiones y cesantías.
- Hay un profundo desconocimiento de la operación de giro y su diferencia con el sector financiero.

- No hay definición de la operación de giro ni de su parte contable, desconociendo claros conceptos de la autoridad cambiaria como es el Banco de la República.
- No les aplican el régimen general de procedimientos administrativos sino el régimen de autorizaciones individuales y de excepciones lo cual tiene delicadas consecuencias.
- Existen demoras absurdas, desde el análisis de establecimiento de nuevas agencias hasta la aprobación misma de los balances.
- Se requiere con urgencia una extensión de la vigilancia y control en condiciones de igualdad entre los IMC- caso supervalores.
- No han atendido a ninguna invitación del Comité Permanente de Oficiales de Cumplimiento.

Se requiere:

- Creación de la Dirección General del Mercado Cambiario.
- Apoyo para hacer respetar la condición de IMC ante los bancos, en especial en el tema de apertura de cuentas y monetización.
- Retroalimentación entre la delegatura o la dirección y el sector.
- Aplicación de los controles a las operaciones en condiciones de igualdad.
- Reglamentación de la operación de giro incluso en su parte contable.
- Capacitación en doble vía.

DIAN

- Desconoce totalmente la operación de giro, para ellos solo existe la compra y venta de divisas e incorpora en contravía de claras disposiciones de la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia a las casas de cambio al sector financiero para efectos de la liquidación de sus tributos, desconociendo la realidad fáctica de la operación de las remesas.

Se requiere:

- Definir la operación de giro o remesa familiar para efectos tributarios.
- Ley que defina las remesas familiares y exención clara de la retención para ellas.
- Capacitación en doble vía.

Ministerio de Hacienda

Asumiendo la importancia en el aporte del PIB de las remesas y considerando el impacto macro y micro económico de las diversas operaciones cambiarias, debe liderar la creación de la Dirección General del Mercado Cambiario, promover la certeza tributaria en las diversas operaciones que lo componen y definir un glosario de términos que bien podrían expresarse en un estatuto cambiario de origen legislativo.

Al Presidir la Junta Directiva del Banco de la República, podría liderar la apertura de las cuentas de depósito para las casas de cambio.

Unidad de Información y Análisis Financiero

Frente al tema del lavado de activos hay una total dispersión de los entes de control y vigilancia, se debe fortalecer la UIAF y generar normas de aplicación general para todos los participantes del mercado cambiario, acabando la asimetría o arbitraje normativo.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Buscamos que en el marco de la OEA se apruebe un protocolo de promoción, regulación y protección de las remesas familiares. El Ministerio de Relaciones Exteriores bien puede convertirse en el interlocutor gubernamental que canalice nuestras inquietudes.

CONCLUSIÓN

En Asocambiaria construimos entre todos nuestros sueños: un sector unificado, para evaluar el comportamiento del mercado para enfrentar temas comunes que afectan al sector. Una unión que defiende los intereses del país, la iniciativa privada, la actividad empresarial, el cambio como actividad económica legítima para buscar el bienestar de sus protagonistas y el trabajo conjunto analítico y crítico con el gobierno y otras organizaciones gremiales que contribuyan al progreso y desarrollo del país.

Un gremio que evite excesos en las políticas oficiales con orientación y equilibrio para bien de las relaciones del Estado con los particulares. Una imagen del sector positiva y emprendedora que haga sentir orgullosos a propios y extraños.

Buscamos un tratamiento igualitario ante la ley, en donde la voz de la razón en un reclamo unificado tenga eco en un gobierno honesto y justo.

Trabajamos para la igualdad entre los intermediarios del mercado cambiario, para que el acceso a la pirámide financiera sea más decisión de los empresarios al cumplir los requisitos que por la misma discrecionalidad del funcionario respectivo. Que la asimilación del cumplimiento del Estatuto Financiero nos permita extender también los mismos derechos. Nuevas gentes y nuevas caras hechas en el trabajo a pulso del trato permanente de la realidad económica y social de nuestros colombianos en el exterior y sus familias en Colombia.

Estudiamos la conformación de un banco del sector en donde los protagonistas del mercado real sean accionistas y unidos creen en Colombia para el mundo, la tercera transnacional de los giros familiares, con una marca preferente inicialmente en América y luego el resto del mundo.

Promovemos un Fondo de las Instituciones Cambiarias que haga justicia social con los millones de colombianos en exterior y con sus familias en Colombia y potencialice una nueva clase empresarial colombiana.

El propósito inmediato es contribuir a fortalecer el desempeño de las casas de cambio, a través de mecanismos que generen claridad jurídica, certeza tributaria y alta información de su imagen corporativa en forma moderna y transparente.

Iniciamos por sensibilizar a la opinión pública y al Gobierno Nacional sobre la dinámica de estas organizaciones en la economía nacional.

Por lo anterior, para canalizar todas las informaciones, unificar posiciones, impulsar aún más la acción en materia de prevención y control de utilización ilegal de cualquiera de las operaciones autorizadas, consolidar la vocería entre el sector cambiario y el Gobierno Nacional, fortalecer su presencia entre la opinión pública nacional e internacional, los empresarios del sector crearon la Asociación de Instituciones Cambiarias de Colombia (Asocambiaria), quien hoy en su nombre agradecen y felicitan al gobierno y al Ministerio de Relaciones Exteriores en particular por éste primer paso de coordinación interinstitucional de un tema tan neurálgico para nuestra nación.

Alfonso Garzón
Presidente.

CONCLUSIONES GENERALES

CONCLUSIONES GENERALES

Este es el resultado del trabajo desarrollado durante el Seminario Internacional sobre Migraciones Transnacionales que llevo a cabo el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia el mes de junio de 2003, el cual fue un escenario idóneo para la toma de conciencia de lo que significa la diáspora colombiana en el exterior.

La reflexión en torno a este tema, implicó la identificación de circunstancias y problemas de enorme complejidad que son una realidad para las comunidades colombianas fuera del país. Se debe aprovechar y potenciar esta experiencia para promover una transformación necesaria en su relación con el país y las dinámicas económicas, políticas y sociales de éste; lo que implica que tanto el país como su diáspora, deben asumir su propia importancia y la necesidad de interactuar de una forma nueva. Se trata de fortalecer una comunidad capaz de valorarse y de sentir entusiasmo por su país de origen para enfrentar en muchos casos, expresiones de intolerancia y hasta rechazo por parte de los países receptores de la migración colombiana.

El Seminario produjo insumos que permitieron la formulación de las líneas de acción del programa Colombia Nos Une, destinado al fortalecimiento de los vínculos de las comunidades colombianas en el exterior con el país. El programa se convirtió en una meta presidencial y se enmarca en el concepto de transnacionalismo, proceso mediante el cual los migrantes construyen redes sociales que unen sus propias sociedades de origen con las de sus asentamientos en el país de destino, lo que conlleva movilidad en doble dirección de recursos tangibles e intangibles.

El programa es ante todo, un reconocimiento de las comunidades colombianas como parte vital de la nación.

OBJETIVOS GENERALES DEL PROGRAMA

- Conectar a los colombianos que están en el exterior entre sí y con el país.
- Establecer vínculos positivos entre las comunidades colombianas en el exterior y el país, que generen beneficios mutuos.
- Hacer objeto de políticas públicas, a los connacionales residentes en el exterior.

Para el logro de estos objetivos el programa Colombia Nos Une trabaja en nueve áreas temáticas en las que se agrupan las principales problemáticas de los colombianos en el exterior y que fueron analizadas y discutidas en el Seminario. Estas áreas son: Participación Económica Transterritorial, Protección Social, Participación Política Transnacional, Redes y Relaciones Transnacionales Formales e Informales, Educación, Cultura, Asuntos Consulares y Jurídicos, Tendencias Poblaciones y Demográficas y Portafolio de Proyectos.

Por cada área de trabajo se ha diseñado un plan de acción en el que se definen objetivos puntuales, pero que como un todo, tienden a resolver de manera integral las principales necesidades de los connacionales en el exterior.

El éxito del programa requiere de la actuación decidida y eficaz del Estado colombiano en su conjunto, así como la confianza y comunicación que depositen los connacionales en el exterior en las acciones que se promuevan para ellos. Con la participación de todos(as) el programa apoyará los procesos de adaptación y mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades colombianas en los países de destino. A su vez, brindará a los colombianos en el exterior, la oportunidad de aportar elementos para la construcción de país.

PLANES DE ACCIÓN

Redes y Relaciones Transnacionales Formales e Informales

El objetivo de esta área es establecer canales de comunicación con los colombianos en el exterior en torno a temáticas de interés para ellos y el país y a través de los cuales circulen ideas, datos, información, recursos, bienes y servicios con mayor facilidad.

Estos canales han de propiciar el desarrollo de una red de redes, que se construirá poniendo en contacto a las comunidades organizadas de colombianos en el exterior con sus pares en Colombia. Esta red estará conformada por redes regionales y de servicios sociales, entre otras, y a través de ellas se podrán coordinar servicios relacionados con la migración de colombianos, su asentamiento en países receptores, así como cooperación científica.

Adicionalmente, las redes de medios de comunicación generarían actividades para mejorar la imagen de Colombia en el exterior.

Protección Social

Busca promover el diseño de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad de los colombianos en el exterior en las áreas de migración laboral, pensiones y salud.

Para ello, se emprenderán acciones de prevención sobre los altos riesgos de la migración laboral indocumentada. Adicionalmente, se propiciará una revisión de los acuerdos bilaterales que rigen la materia, con el objeto de promover programas de migración laboral y protección social, especialmente en aquellos países donde se encuentran la mayor proporción de emigrantes colombianos.

Se promoverá una participación más activa en foros multilaterales donde se discuta el tema y la pronta implementación de las decisiones andinas que lo regulan.

En materia de pensiones se promoverán acciones que busquen garantizar los derechos de los colombianos ante contingencias de vejez, invalidez y muerte.

Educación

Su objetivo es fomentar la transnacionalización de la educación y mejorar los procesos de homologación de títulos, de intercambio científico y tecnológico y la creación de una red académica y de investigación.

El programa Colombia Nos Une pretende impulsar proyectos de interés nacional como la historia, la geografía, el español y otras expresiones de la cultura colombiana.

Participación Política Transnacional

Se propone fortalecer la participación política de los colombianos en el exterior en torno a temas de interés nacional, ampliando para ello los mecanismos de participación política. Igualmente, se revisará el actual mecanismo de elección del Representante de los colombianos en el exterior ante la Cámara.

Participación Económica Transterritorial

Se promoverá el desarrollo de políticas públicas que faciliten a los colombianos en el exterior, el envío de recursos financieros a sus familias en Colombia y la canalización de éstos, hacia ahorro e inversión. Con este fin, se promoverán medidas que buscan reducir los costos de envío de remesas, entre las que se tienen:

- Eliminar algunos impuestos que encarecen el envío de las remesas.
- Promocionar la transparencia en la información para ese proceso.
- Impulsar medidas para canalizar recursos hacia las regiones de origen de los migrantes.
- Promover el acceso a crédito en Colombia para los connacionales en el exterior.
- Fomentar el ahorro programado.

Cultura

Crear un plan estratégico para fortalecer la identidad de la cultura colombiana entre las comunidades en el exterior. Se diseñarán estrategias para fomentar y promover el talento colombiano en el país de residencia y en Colombia, y se promoverá la creación de centros de documentación donde nuestros connacionales puedan tener acceso a información cultural, geográfica e histórica del país.

Asuntos Consulares y Jurídicos

La dinámica migratoria colombiana actual exige adecuar las funciones consulares a las nuevas tendencias, en la medida en que nuestros migrantes son más vulnerables fuera del país. Para ello, se adaptará

el servicio consular a la corriente migratoria actual y se buscará mejorar la divulgación de los servicios y funciones consulares y se modernizarán los procedimientos de trámites, entre otras acciones.

Portafolio de Proyectos

Se auspiciará la creación y promoción de un portafolio de proyectos susceptibles de ser financiados o contar con el apoyo de los colombianos en el exterior, al tiempo que se facilitan los mecanismos para la recepción de donaciones.

Se pretende con esto, estimular la filantropía de los colombianos en el exterior hacia fundaciones, instituciones y/o programas de carácter social en el país, estableciendo mecanismos claros de seguimiento y de control para la destinación de recursos, el desarrollo de proyectos y la gestión de nuevas iniciativas de desarrollo.

Tendencias Poblacionales y Demográficas

Esta área tiene como fin diseñar estrategias y programas que sirvan para identificar y caracterizar la población colombiana en el exterior, lo que permitirá ser más asertivos en la promoción del diseño de políticas públicas orientadas hacia ella.

Para lograrlo se promoverán estudios que identifiquen las causas del éxodo, el perfil de los migrantes y lugares de origen y de destino entre otros factores. Con el fin de que este esfuerzo sea de carácter permanente, se fomentará la creación de un sistema integrado de información sobre migración internacional colombiana.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia es consciente de la necesidad de ofrecer a los connacionales en el exterior una asistencia integral, entendiendo que ellos son una extensión del país. En este sentido, a través del programa Colombia Nos Une, actuará como facilitador de las acciones públicas frente a esta comunidad, promoviendo que los agentes directamente involucrados sean considerados en las distintas esferas del Gobierno Nacional y que las entidades involucradas con ellos ejecuten las líneas de acción concertadas.

AGRADECIMIENTOS

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia agradece a todas las entidades, instituciones y personas que participaron y colaboraron en el Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales, y en especial a las siguientes personas que hicieron posible la preparación y realización del mismo:

EQUIPO DE TRABAJO DEL SEMINARIO

- Liliana Bonilla. Asesora de la Sra. Ministra de Relaciones Exteriores.
- Ana Piedad Jaramillo. Asesora de la Sra. Ministra de Relaciones Exteriores.
- María Carolina Durán. Programa Colombia Nos Une.
- Laura Escobar. Programa Colombia Nos Une.
- Jorge Godoy. Programa Colombia Nos Une.
- Ana María Poveda. Programa Colombia Nos Une.
- Adriana Otoya. Programa Colombia Nos Une.
- Gloria Triana. Grupo Base. Asesor externo.
- Angela Ospina. Grupo Base. Asesor externo.

COMITÉ ACADÉMICO

- Alcides Gómez. Economista Universidad Nacional de Colombia, Maestría de la Universidad de Lovaina, consultor e investigador independiente.
- Ana María Bidegain. Directora de Centros de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Claudia Steiner. Departamento de Antropología, Universidad de los Andes.
- Clemente Forero. Profesor de Economía de la Universidad del Rosario y de la Universidad de los Andes.

- Diana Andrea Gómez. Asesora Área de Europa y Norteamérica, Oficina de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales ORI, Universidad Nacional de Colombia.
- Isabel Cristina Arango. Directora Relaciones Internacionales, Universidad de Antioquia.
- Martha Ardila. Coordinadora Área Relaciones Hemisféricas, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.
- Martha Galindo. Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Ana Piedad Jaramillo. Asesora de la Sra. Ministra, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Liliana Bonilla. Asesora de la Sra. Ministra, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- María Victoria Díaz de Suarez. Coordinadora Asistencia a Connacionales y Promoción de Comunidades Colombianas en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Angela Ospina. Grupo Base. Asesor externo.
- Gloria Triana. Grupo Base. Asesor externo.

CONFERENCISTAS

- Alicia Kerber Palma. Responsable de Asuntos Políticos y Derechos Humanos en la Embajada de México en Colombia.
- Celia Abenza Rojo. Coordinadora de Relaciones Internacionales e Institucionales de la Secretaría de Estado de Extranjería e Inmigración, Ministerio del Interior, España.
- Eduardo Gamarra. Director del Centro Latinoamericano y del Caribe de la Universidad Internacional de la Florida.
- Luis Eduardo Guarnizo. Investigador y profesor de la Universidad de California en Davis.
- María Pía Quiroga. Directora y productora del documental “México: Una Memoria que Desea”.
- Mario Roger Hernández. Director General de Atención a la Comunidad en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.
- Micaela Aguilar González. Secretaria de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República de México.
- Milena Gómez Kopp. Profesora e investigadora de la Universidad de Columbia en Nueva York y la Universidad de Externado de Colombia.
- Óscar Sandoval. Oficial de Desarrollo de Proyectos, Organización Internacional para las Migraciones- OIM.

PATROCINIO Y COLABORACIÓN ESPECIAL

- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador – Embajada de El Salvador.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Migratorios de España – Embajada de España.

- Congreso de la República de México – Embajada de México.
- Congreso de la República de Colombia – Comisión Segunda.
- Organización de Estados Iberoamericanos – OEI.
- Organización Internacional de Migraciones – OIM.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.
- Convenio Andres Bello – CAB.
- IICA/Universidad Nacional de Colombia/Universidad Central de Colombia
- Bancolombia.
- Giros y Finanzas C.F.C / Western Union.