



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Con el apoyo de la fundación



Konrad
Adenauer
Stiftung



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: I) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; II) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y III) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

Con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer

www.icpcolombia.org



Mesa de expertos

Migraciones

El día 27 de noviembre fue organizado por el **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga** (ICP) y el **Proyecto ARCA** (Articulación Congreso-Academia), el seminario "**Retos y perspectivas de la migración en Colombia**", que contó con la participación de la Senadora **Piedad Zuccardi**, presidenta de la Comisión Accidental Migratoria; **Johanna Sáenz**, asesora del Programa Colombia nos Une del Ministerio de Relaciones Exteriores y catedrática de la Universidad Javeriana; **David Khoudour**, coordinador de la línea de investigación "migraciones internacionales" de la Universidad Externado de Colombia; **Marcela Ceballos**, investigadora del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, y **Oscar Gómez**, director de la Fundación Esperanza.

El seminario fue abierto por **Marcela Prieto Botero**, directora ejecutiva del ICP y por **Gregorio Eljach Pacheco**, director de ARCA, quienes además de dar la bienvenida a participantes y expositores, expresaron que el objetivo del seminario era crear un espacio de discusión en torno al fenómeno migratorio a partir de sus diferentes perspectivas, que permitiera poner en la agenda pública un tema tan importante para el país, más aun cuando las cifras de colombianos en el exterior han aumentado significativamente en los últimos años.

La primera intervención estuvo a cargo del profesor **David Khoudor**, que analizó el impacto de tener más del 10% de la población por fuera del país, para la economía colombiana. En su opinión, este fenómeno impacta sobre todo al empleo. En los últimos diez años el desempleo en Colombia ha disminuido aproximadamente 10%, y aunque hay varios factores, esto se debe principalmente a la migración de más de dos millones de

personas en ese lapso de tiempo. Tanto así que si regresaran todas las personas que se encuentran por fuera, la tasa de desempleo aumentaría significativamente.

El segundo tema de gran impacto son las remesas, las cuales representan hoy casi US\$4.000 millones al año y son el tercer rubro más grande de la balanza de pagos después del petróleo y la inversión extranjera. Según Khoudor, esto significa grandes ganancias para la economía y justifica el interés de las autoridades públicas por el tema de las remesas y por la extensión de la migración. Sin embargo, existen muchas críticas al tema de las remesas: la principal es que sólo se destinan al consumo de bienes de primera necesidad. Para el profesor Khoudor esta no es una crítica válida, dado que si bien las remesas se destinan principalmente para el abastecimiento de bienes primarios, estas ingresan a la economía por medio de lo que los economistas llaman "el efecto multiplicador de la economía", que en Colombia se refleja en sectores como el de la construcción. Un problema real de las remesas, es la dependencia que pueden crear en las familias receptoras, promoviendo una "cultura de ocio" que se presenta ya en Centroamérica. En Colombia comienza a verse en la región cafetera, de donde provienen la mayoría de los migrantes; esto sin desconocer la fuga de capital humano.

Para finalizar, Khoudor afirmó que el tercer impacto de la migración en la economía es en términos de capital social. Cree que la política pública migratoria debe estar orientada hacia la reducción de los costos de las remesas, la generación de estrategias para que las remesas se inviertan de manera productiva, y una mayor atención a las políticas sociales. No obstante es necesario que se adopten reformas económicas y sociales

serias que solucionen los problemas de desarrollo. Países como México, Marruecos o Argelia, reciben remesas hace más de 40 años y no han solucionado sus problemas de desarrollo en 50 años. Quienes lo han logrado es porque han implementado las reformas necesarias, como en el caso de Irlanda.

Johanna Sáenz en representación del Programa Colombia nos Une, comenzó su presentación con una breve introducción sobre los flujos migratorios en Colombia.

En su opinión, la migración colombiana es un fenómeno heterogéneo y creciente, donde el flujo de colombianos que salen del país ha aumentado a partir de los años 60 hacia destinos como Estados Unidos, España, Venezuela y en menor medida a países de Centroamérica, por motivos como la búsqueda de una mejor calidad de vida, la reagrupación familiar y cuestiones económicas o sociales.

Expresó además que si bien Colombia es un país de emigrantes más que de inmigrantes, los programas de Estado que se han implementado han aumentado su atractivo como destino turístico y de inversiones. En este sentido el flujo de migrantes que entran al país es importante, pues a nivel de población representan un 0,8% de la población colombiana. Es en este contexto en el que el Ministerio de Relaciones Exteriores creó en el 2003 el programa Colombia nos Une, como muestra del compromiso del Estado colombiano con sus nacionales en el exterior. El objetivo central del programa es fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas residentes en el exterior, reconociéndolas como parte vital de la nación y haciéndolas objeto de política pública a través de disposiciones normativas que permitan a estas personas gozar de un mejor nivel de vida y mantenerse unidas al Estado colombiano, recibiendo la atención necesaria y justa.

Así mismo, Sáenz describió los diferentes ejes sobre los que trabaja el programa como son: acciones y proyectos como el observatorio para las migraciones (CEMIC),



el portal Redes Colombia, el fortalecimiento o creación de consulados y unidades migratorias especiales, el desarrollo de ferias inmobiliarias para la adquisición de vivienda y el uso productivo de las

remesas, entre otras actividades. La principal labor del programa es la formulación de la Política Integral Migratoria (PIM), con la que el gobierno colombiano espera brindar una mejor atención a los nacionales que se encuentran en otros países, facilitando su integración económica, social y cultural.

Por su parte, **Marcela Ceballos** abordó el tema migratorio desde una perspectiva sociológica, a partir de las dinámicas migratorias entre Colombia y Ecuador.

Comenzó su intervención afirmando que la migración, como tema de agenda política y de investigación académica está determinada, por debates que tocan intereses muy sensibles para los Estados. Siempre hay dos tipos de intereses contrapuestos, el principio de soberanía, es decir quien puede o no ingresar a su territorio, y la salvaguarda de los derechos humanos y de los migrantes, en especial cuando debe salir forzosamente de su país de origen. Otro de los elementos que resulta fundamental en el debate migratorio, es la seguridad en los ámbitos nacional, regional y hemisférico. Las nuevas nociones de seguridad desarrolladas a partir de los hechos del 11 de septiembre han replanteado los debates en torno al debate migratorio. Todo esto demuestra la complejidad del fenómeno, el cual obedece a dinámicas no sólo internas de los países sino también del entorno regional. En ese contexto, la migración de colombianos hacia el Ecuador resulta importante en la medida en que su mayoría ha sido forzada y por hechos de desplazamientos internos en el país.



Ceballos expresó además que han sido varias las cumbres llevadas a cabo internacional y regionalmente en la que los países han introducido el tema migratorio en las agendas regionales y nacionales, lo que demuestra un interés creciente en el tema. Este interés ha sido alimentado por nuevas investigaciones en las que se han encontrado nuevas rutas, destinos y percepciones de la migración diferentes a las de hace unos años. Para Marcela Ceballos, hoy, las dinámicas migratorias son una variable de ajuste de otros procesos como las políticas públicas en el ámbito económico y de seguridad.

El director de la Fundación Esperanza, **Oscar Gómez**, profundizó en el tema de la gobernanza de las migraciones a nivel internacional y las propuestas que desde la sociedad civil se han hecho a la política pública migratoria. Para Gómez, es necesario conocer el punto de partida, es decir el enfoque

desde el cual se entenderá el fenómeno migratorio, para la formulación de la política pública migratoria, ya sea de seguridad nacional (especialmente en migración fronteriza), discriminación, criminal, económico (que es el más utilizado en las políticas colombianas), laboral, sociocultural, político y de derechos humanos. A su modo de ver, el enfoque de la migración y derechos humanos debe primar, ya que es a partir de este que se valoran los derechos y la integridad de los migrantes. Es un enfoque transversal que permite abordar los demás sin olvidar la problemática social y la protección a los derechos fundamentales de los migrantes.

En cuanto a la migración colombiana, Gómez opina que es necesario ser más exactos con las cifras, ya que las otorgadas por el DANE, aunque significativas, son indicadores a la baja. Más aun cuando los cuatro millones de colombianos migrantes, tienen un impacto en aproximadamente 28 millones de ciudadanos, lo cual se debe tener en cuenta al momento de formular la política pública. Así mismo, cree que no hay una correlación entre el aporte de los migrantes y el compromiso del Estado, pues si bien desde el 2003 el Estado ha adelantado importantes esfuerzos, estos no son correlativos a la dimensión del fenómeno migratorio. Para finalizar, como director de la Fundación Esperanza, expresó que su propuesta es la

creación de un sistema nacional de migraciones en Colombia, donde exista un Consejo Nacional de Migraciones, integral, participativo, incluyente y autónomo, en el que participen todos los sectores interesados con el tema migratorio, es decir, tanto el gobierno como organizaciones de la sociedad civil, la academia, los gremios económicos, etc. Afirma que se deben crear los consejos de

colombianos en el exterior por elección directa al rededor de los distritos que abarcan los consulados en el exterior.

Para cerrar el seminario, la senadora **Piedad Zuccardi** explicó brevemente los avances que ha logrado la Comisión Accidental Migratoria (CAM), la cual se creó de forma voluntaria con el fin de abrir espacios a la sociedad civil y hacer control al gobierno nacional sobre los temas migratorios. En los últimos tres años la CAM ha obtenido importantes avances en temas legislativos relacionados con la migración, en especial en el tema del costo de remesas y la inclusión en el plan nacional de desarrollo del tema migratorio. Para la senadora Zuccardi, es evidente que el Programa Colombia nos Une no es suficiente para abordar el fenómeno migratorio, es necesario que el gobierno formule y desarrolle la política pública integral migratoria.



Proyectos de ley relacionados con el tema migratorio

"ENMIENDAS A LA CONSTITUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, OIM"

Hoja de vida del proyecto

- **Nombre del proyecto:** "por medio de la cual se aprueban las 'Enmiendas a la Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM', adoptadas mediante Resolución número 997 (LXXVI) del Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones, aprobada en su 421ª Sesión, en Ginebra, Suiza, el 24 de noviembre de 1998".
- **Número del Proyecto:** 201 de 2007 de Senado.
- **Autor:** ministra de Relaciones Exteriores, María Consuelo Araujo Castro.
- **Ponentes:** Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Manuel Enríquez Rosero.
- **Gaceta del Congreso:** 53, 223 y 284 de 2007.
- **Estado actual:** pendiente de segundo debate en plenaria de Senado.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), tiene sus orígenes en la Conferencia Internacional sobre las Migraciones llevada a cabo en 1951 en Bruselas. Allí se aprobó la creación de un Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa, que luego pasó a llamarse Comité Internacional de Migraciones (CIM) y finalmente en 1985 recibe el nombre de Organización Internacional para las Migraciones.

Desde su creación, la OIM se perfiló como la principal organización intergubernamental en temas migratorios. Hoy cuenta con 122 Estados miembros y más de 100 oficinas en diferentes países, donde con el apoyo de asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, promueven una gestión ordenada y humana de la migración, cooperación internacional y la búsqueda de soluciones prácticas a los problemas migratorios, así como asistencia humanitaria a los migrantes, ya sean refugiados, personas desplazadas o desarraigadas.

Colombia aprobó la creación de la OIM con la Ley 13 de 1.961 y ha aprobado paulatinamente cada una de las enmiendas que se han hecho a su constitución. Unas de las enmiendas más importantes fueron aprobadas por consenso mediante la resolución 997 de 1998. En esta resolución, el Consejo de la OIM introdujo cambios enfocados a reforzar la estructura administrativa de la organización, racionalizar el proceso de toma de decisiones y facultar al consejo para restringir el derecho al voto de los miembros que se encuentren atrasados en sus cuotas financieras con la organización.

Para cumplir con el trámite interno, fue presentado al Congreso de la república un proyecto de ley cuyo objetivo es lograr la aprobación de la Resolución 997 y así traer a la legislación interna las modificaciones hechas en la constitución de la OIM, ya aprobada por Colombia. El proyecto fue radicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y ya culminó el primero de sus debates. Se espera que una vez inicie el periodo legislativo se apruebe en plenaria de Senado para continuar el trámite respectivo en la Cámara de Representantes.

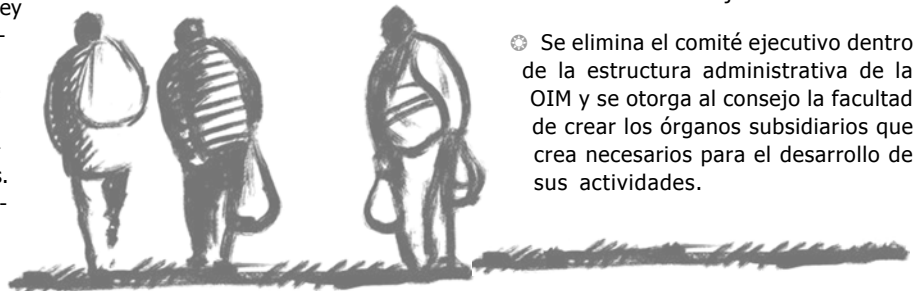
Los principales temas del proyecto

El proyecto de ley tiene como principal y único objetivo la aprobación de las enmiendas realizadas a la constitución de la OIM mediante la Resolución 997.

Las enmiendas fueron adoptadas con el fin de reforzar la estructura administrativa de la OIM, racionalizar el proceso de toma de decisiones y facultar al consejo para restringir el derecho al voto de los miembros que se encuentren atrasados en sus cuotas financieras con la organización. Las principales modificaciones son las siguientes:

- **Artículo 2:** se modifica el literal b) concerniente a los miembros de la OIM, señalando que son miembros quienes acepten la constitución de la organización de acuerdo a las disposiciones normativas y constitucionales internas de cada país.
- **Artículo 4:** los Estados miembros que incurran en mora en el pago de sus cuotas financieras perderán el derecho al voto, siempre y cuando la suma total de la deuda sea igual o superior al valor de las cuotas financieras de los dos años anteriores completos. La pérdida de este derecho se hará efectiva un año después a la fecha en la que el consejo de la OIM haya sido notificado de la situación de mora del Estado.
- No obstante, el consejo estará facultado para mantener la medida o restablecer el derecho, cuando haya concluido que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad del Estado miembro. Para esto bastará con lograr el voto favorable por mayoría simple en el consejo.
- **Artículo 18:** en esta modificación se precisa que podrá haber reelección del director general adjunto de la OIM, sólo por un periodo adicional.
- **Artículo 30:** se establecen dos clases de enmiendas con procedimientos propios para su entrada en vigor.
 - ▶ Enmiendas que impliquen modificaciones sustanciales a la constitución y originen nuevas obligaciones para los Estados miembros: estas sólo entrarán en vigor una vez hayan sido aprobadas por los dos tercios de los Estados miembros de la OIM, de acuerdo a las disposiciones normativas y constitucionales propias.
 - ▶ Enmiendas que no impliquen modificaciones sustanciales: serán aplicables con la aprobación de los dos tercios del Consejo de la OIM.

- Se elimina el comité ejecutivo dentro de la estructura administrativa de la OIM y se otorga al consejo la facultad de crear los órganos subsidiarios que crea necesarios para el desarrollo de sus actividades.





"ESTATUTO MIGRATORIO PERMANENTE COLOMBIA-ECUADOR"

Hoja de vida del proyecto

- **Nombre del proyecto:** "por medio de la cual se aprueba el 'Estatuto Migratorio Permanente' entre Colombia y Ecuador, firmado en Bogotá, el veinticuatro (24) de agosto de dos mil (2000)".
- **Número del Proyecto:** 185 de 2006 de Senado.
- **Autor:** ministra de Relaciones Exteriores, María Consuelo Araujo Castro.
- **Ponentes:** Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave.
- **Gaceta del Congreso:** 682 de 2006, 75 y 187 de 2007.
- **Estado actual:** pendiente de segundo debate en plenaria de Senado.

La posición geográfica de Colombia y Ecuador ha implicado, desde siempre, la armonización de diferentes temas que permitan el desarrollo de las regiones fronterizas en términos sociales, económicos y culturales. Han sido varias las medidas y los acuerdos adoptados por los dos gobiernos para armonizar los temas fronterizos, como es el caso de la Comisión de Vecindad e Integración y el Estatuto Migratorio Permanente, firmado en Bogotá el 24 de agosto de 2000. El Estatuto Migratorio Permanente tiene como principal objetivo mantener disposiciones normativas internacionales que faciliten el tránsito y la permanencia de personas de un Estado en el territorio de otro, permitiendo a su vez mecanismos de regularización de inmigrantes ilegales de los dos países.

El Estatuto Migratorio Permanente fue ratificado por el entonces presidente de la república, Andrés Pastrana Arango, y aprobado por el Congreso mediante la Ley 968 de 2005. En cumplimiento del trámite requerido para la aprobación de leyes de tratados públicos, la Ley fue revisada por la Corte Constitucional que la declaró inexecutable en la sentencia C-241/06 por vicios de procedimiento, específicamente por no cumplir con el requisito de anuncio previo de votación en trámite legislativo. En este contexto, fue radicado en el 2006 un nuevo proyecto de ley que permita aprobar el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador. Este proyecto ya fue aprobado en primer debate y está pendiente de aprobación en plenaria del Senado.

Los principales temas del proyecto

Los principales temas desarrollados en el Estatuto Migratorio Permanente son la migración temporal, migración permanente, temas de seguridad social y gratuidad en las visas entre los dos países.

Migración temporal

- El estatuto permite que por un término de 180 días, ciudadanos colombianos y ecuatorianos ingresen al otro país sin necesidad de visa, presentando únicamente el documento de identidad o cédula de ciudadanía. Esto será posible siempre y cuando su estancia este destinada actividades que no impliquen un vínculo laboral, es decir turismo, cultura, deporte, tratamientos médicos, estudios, etc.

- Superados los 180 días, los nacionales de los dos países podrán continuar desarrollando tales actividades una vez se haya solicitado ante la autoridad competente la correspondiente visa, este trámite podrá realizarse en el país donde se encuentre, sin que sea necesario trasladarse al país de origen.
- Los ciudadanos de los dos países podrán realizar trabajos temporales de tipo agrícola, ganadero y petrolero, principalmente, dentro de la Zona de Integración Fronteriza y por un máximo de 90 días prorrogables por el mismo período. El único requisito para los trabajadores temporales será el registro en la oficina de trabajo más cercana y la afiliación a un sistema de seguridad social, que deberá ser presentada a la autoridad migratoria competente. Una vez vencidos tanto los 90 días como su prórroga, se deberán iniciar los trámites para la visa correspondiente.

Migración permanente

- Se priorizarán los trámites para la obtención de visas de residencia a los colombianos y ecuatorianos que se encuentren radicados de forma permanente en el otro país.
- El carácter de residente se obtendrá de forma indefinida, no obstante, podrá perderse si el titular de la residencia se ausenta del país receptor por más de tres años continuos.
- El inmigrante permanente que se encuentre en situación irregular o ilegal, y sea propietario de bienes raíces, trabajador agropecuario o comerciante, podrá legalizar su situación y obtener visa de residencia, siempre y cuando pruebe haber permanecido cinco años o más en el país receptor.

Protección y asistencia

- Será obligación de los empleadores afiliar al trabajador, sea temporal o permanente, a un sistema de seguridad social en el país receptor. Las personas que trabajen como independientes también deberán cumplir con este requisito. Para la afiliación bastará con la presentación del documento de identificación nacional del país de origen.
- Los migrantes gozarán de los mismos derechos, garantías y deberes que los demás nacionales del país receptor. Contarán además, con la protección de las autoridades nacionales y migrantes competentes, quienes facilitarán la regularización de su permanencia, así como la participación de menores y adultos en los programas de alfabetización.

Disposiciones generales

- De acuerdo al Estatuto Migratorio Permanente, la obtención de visas entre Colombia y Ecuador será gratuita. A su vez, las visas que se expidan se harán extensivas a cónyuges o compañeros permanentes, hijos menores de 18 años y ascendientes en línea directa, en calidad de beneficiarios.
- El estatuto entrará en vigencia una vez las partes hayan sido notificadas del cumplimiento de los requisitos internos para la aprobación de este tipo de acuerdos.
- Los temas que no hayan sido regulados en el estatuto migratorio, se regirán por la legislación nacional respectiva.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Dayi Sedano
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Nadya Aranguren Niño • Diagramación Victoria Eugenia Pérez P.

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org

