

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA  
Y DESARROLLO GUBERNAMENTAL**

---

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

---

Las políticas públicas para los nacionales en el  
exterior de Argentina y de Colombia

---

AUTOR: LUCIANA LITTERIO

DIRECTOR: LELIO MÁRMORA

ABRIL 2018

---

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco especialmente a mi director de tesis, el Dr. Lelio Mármora, por su invaluable orientación, comentarios, ideas, dedicación y tiempo. Gracias a la Prof. Mag. Laura Waisbrod por sus imprescindibles sugerencias e indicaciones con su vasta experiencia y conocimiento sobre la gestión de políticas públicas. Agradezco a mis profesores, compañeros de Maestría y amigos. Por último, fundamentalmente a toda mi querida familia, gracias por su compañía, apoyo incondicional y estímulo constante.

## RESUMEN

Todos los Estados son al mismo tiempo países de inmigración y de emigración, pero generalmente desarrollan sus políticas públicas focalizándose en una de estas perspectivas. En el caso de Argentina, sus políticas públicas se han centrado primordialmente en los flujos inmigratorios, siendo éstos numéricamente más importantes que los flujos emigratorios y percibiéndoselos como un instrumento de desarrollo nacional. Sin embargo, el cambio de registro de los flujos migratorios desde la década de 1960 empezó a conformar una importante corriente de argentinos que emigraron, tomando un impulso inédito a partir de diciembre de 2001, fecha en la que estalló una profunda crisis económica y política en el país.

Esta investigación analiza la emigración de argentinos desde la perspectiva del Estado y sus políticas para los nacionales en el exterior y desde un enfoque comparado, utilizando como parangón a las políticas públicas para los colombianos en el exterior. Colombia ha desarrollado e implementado una verdadera política integral y coordinada para sus emigrantes, a diferencia de Argentina que únicamente ha implementado ciertas acciones hacia sus emigrantes de forma aislada y focalizada en ciertas problemáticas, careciendo totalmente de una perspectiva de integralidad y coordinación. En tal sentido, nos proponemos describir y comparar las políticas públicas para los nacionales en el exterior implementadas por ambos países, y avanzar en nuestro conocimiento acerca de ciertas variables que podrían influir en el grado de desarrollo totalmente distinto de dichas políticas en cada uno de ellos.

Argentina es un país de inmigrantes, pero también de emigrantes, teniendo en cuenta al casi un millón de argentinos que viven en distintas partes del mundo. Sin embargo, el Estado argentino no ha diseñado e implementado una política pública integral y coordinada para los argentinos en el exterior. Esta investigación intenta ser un aporte para el diseño e implementación de dicha política, por medio de un diagnóstico y análisis comparado de las distintas variables que pudieran intervenir en el grado de desarrollo de las políticas públicas para los nacionales en el exterior de Argentina y de Colombia.

**PALABRAS CLAVE: migración, emigración, políticas públicas para los nacionales en el exterior, Argentina, Colombia**

## ÍNDICE

INTRODUCCION .....	7
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA .....	11
1. Marco teórico .....	11
1.1. Las políticas públicas y su ciclo .....	11
1.2. La integralidad y la coordinación de las políticas públicas.....	16
1.3. La emigración y las políticas públicas para los nacionales en el exterior .....	22
2. Metodología .....	26
2.1. Tema de investigación y unidades de análisis.....	26
2.2. Objetivo general y objetivos específicos.....	27
2.3. Tipo de estudio /diseño .....	28
2.4. Fuentes de información .....	28
CAPITULO II: LA EMIGRACIÓN ARGENTINA Y LAS POLÍTICAS PARA LOS ARGENTINOS EN EL EXTERIOR .....	30
1. Caracterización de la emigración argentina .....	30
1.1. Desarrollo histórico .....	30
1.2. Cuantificación de los flujos emigratorios.....	34
1.3. Perfiles de los emigrantes argentinos .....	39
1.4. Países de destino.....	41
1.5. Remesas.....	41
2. Marco normativo relativo a la emigración argentina .....	43
3. Organismos gubernamentales que intervienen en las políticas para los argentinos en el exterior y sus funciones principales .....	46
3.1. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.....	46
3.2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto .....	48
4. Análisis de las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales para los argentinos en el exterior.....	51

4.1. El Programa Provincia 25 y los derechos políticos de los argentinos en el exterior..	51
4.2. Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior- Programa RAICES	54
4.3. Programa Volver a Trabajar.....	57
4.4. Acciones del Departamento de argentinos en el exterior (DAE) de la Dirección Nacional de Migraciones .....	58
4.5. Acciones de la Dirección de Argentinos en el Exterior de la Dirección General de Asuntos Consulares .....	61
4.6. Portal web “Argentinos en el Mundo” .....	63
4.7. Otras acciones para los argentinos en el exterior .....	63

### CAPITULO III: LA EMIGRACIÓN COLOMBIANA Y LAS POLÍTICAS PARA LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR..... 65

1. Caracterización de la emigración colombiana .....	65
1.1. Desarrollo histórico .....	65
1.2. Cuantificación de los flujos emigratorios.....	68
1.3. Perfiles de los emigrantes colombianos .....	72
1.4. Países de destino.....	74
1.5. Remesas.....	76
2. Marco normativo relativo a la emigración colombiana .....	78
3. Organismos gubernamentales que intervienen en las políticas para los colombianos en el exterior y sus funciones principales .....	85
3.1. Ministerio de Relaciones Exteriores .....	85
3.2. Comisión Nacional Intersectorial de Migración .....	88
3.3. Comisión Intersectorial para el Retorno (CIR) .....	89
3.4. Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones .....	90
4. Análisis de las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales para los colombianos en el exterior .....	92
4.1. Programa Colombia Nos Une (CNU) .....	93
4.2. Programa Bienvenido a Casa .....	101
4.3. Otras acciones para los colombianos en el exterior .....	102

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES: ANÁLISIS COMPARATIVO Y REFLEXIONES FINALES	106
1. Análisis comparativo.....	106
1.1. Características principales de la emigración argentina y colombiana.....	106
1.2. El rol de las remesas en las economías de Argentina y Colombia y su vinculación con sus políticas públicas para sus nacionales en el exterior .....	107
1.3. Las tomas de posición del Estado argentino y colombiano respecto a sus emigrantes. Acción y omisión .....	108
1.4. La integralidad y coordinación en las políticas públicas de Argentina y Colombia para sus nacionales en el exterior.....	110
2. Reflexiones finales.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	115
ANEXO I: LEGISLACION Y DOCUMENTOS CONSULTADOS .....	122

## INTRODUCCION

A lo largo de estas páginas proponemos introducirnos en la descripción y comparación de las políticas públicas para los nacionales en el exterior implementadas por la República Argentina (desde el 2001 al 2016) y por la República de Colombia (desde el 2002 al 2016). Nos planteamos avanzar en nuestro conocimiento acerca de ciertas variables que podrían influir en el grado de desarrollo y avance totalmente distinto de dichas políticas en cada uno de estos países: Colombia ha desarrollado e implementado una verdadera política integral y coordinada para sus emigrantes, a diferencia de Argentina que únicamente ha implementado ciertas acciones gubernamentales hacia sus emigrantes de forma aislada y focalizada en ciertas problemáticas, careciendo totalmente de una perspectiva de integralidad y coordinación.

Al comenzar a explorar la temática de la emigración de argentinos, nuestra formación en políticas públicas nos ha inclinado a analizarla desde la perspectiva del Estado y sus políticas y desde un enfoque comparado, utilizando como parangón o caso comparativo a las políticas públicas para los colombianos en el exterior. No obstante, sin abandonar esta dimensión de estudio, la combinamos con un acercamiento a la problemática desde un punto de vista histórico de las características y cuantificación de los flujos emigratorios de Argentina y Colombia, de sus remesas y de los perfiles de los emigrantes argentinos y colombianos, como marco general de referencia para el análisis de las políticas públicas para los nacionales en el exterior de dichos países.

Nuestro interés por la temática de investigación surge a partir de observar que las políticas públicas focalizadas en la inmigración y las que se centran en la emigración -o para nacionales en el exterior- son dos lados de una misma moneda. La mayoría de los Estados en el mundo son al mismo tiempo países de inmigración y de emigración, pero generalmente hacen hincapié en una de estas perspectivas y en pocas ocasiones sus políticas son coherentes al mismo tiempo con los inmigrantes y emigrantes.

En el caso de la constitución de la nación argentina, siempre se la ha vinculado con los procesos inmigratorios, percibiéndose a éstos como un instrumento de desarrollo y de progreso nacional principalmente durante el siglo XIX, y permaneciendo esa perspectiva en el imaginario social hasta la actualidad. En contraposición, la emigración es generalmente sentida como un fracaso respecto de aquel originario proyecto de país y como una pérdida de recursos humanos valiosos.

El cambio de registro en los flujos migratorios de Argentina se produjo principalmente desde la década de 1960 y se fue conformando una importante corriente de argentinos que eligieron como lugar de residencia principalmente a los países desarrollados. La aparición de la cuestión de la emigración en Argentina forma parte de las transformaciones experimentadas por el conjunto de los países de la región latinoamericana en materia económica y política y en los cambios del panorama migratorio regional, que desde mediados del siglo XX asistió a la consolidación del patrón migratorio de población latinoamericana hacia países desarrollados. La cantidad de argentinos que emigraron hacia el exterior tomó un impulso inédito a partir de diciembre de 2001, fecha en la que estalló una profunda crisis económica y política.

Argentina es un país que ya no puede pensarse ni ser entendido sin considerar al casi un millón de personas que nacieron en ese país y que en la actualidad viven en distintas partes del mundo. Esta riqueza humana tiene que ser atendida y contemplada por el Estado argentino, generando políticas públicas integrales y coordinadas, puesto que su creciente número demanda atención y respuestas efectivas para su integración e inclusión en las sociedades de destino y para su vinculación con el país de su nacionalidad.

La Ley General de Fomento de las Migraciones N° 22.439, sancionada durante el régimen militar y aplicada desde 1981 a 2003, no contemplaba en ninguno de sus artículos este fenómeno creciente de la emigración y eventual retorno de argentinos a su país de origen. Sin embargo, la Ley de Migraciones N° 25.871, aprobada en enero de 2004 y actualmente vigente, posee un capítulo titulado “De los argentinos en el exterior” y establece el deber del Estado argentino de garantizar el derecho a migrar.

A pesar de la vigencia de esta Ley y del importante número de argentinos en el exterior, el Estado argentino no ha desarrollado una política integral y coordinada para sus emigrantes que atienda cabalmente sus crecientes necesidades, cuestión demandada por esta población<sup>1</sup> y por sus familiares residentes en Argentina desde hace varios años. En el período de análisis estudiado,

---

<sup>1</sup> Algunos ejemplos de las demandas de los emigrantes argentinos hacia su Estado pueden encontrarse en los siguientes documentos o eventos realizados por las asociaciones de argentinos en el exterior: Informe de la Casa Argentina de Madrid ante el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas (julio 2011), disponible en [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/CasaArgentinaDeMadrid\\_Argentina15.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/CasaArgentinaDeMadrid_Argentina15.pdf); Encuentro de argentinos en Europa y el Mediterráneo (octubre 2010), programa disponible en <http://lacasadelasamericas.files.wordpress.com/2010/08/primer-encuentro-argentinos-en-europa-y-mediterraneo.doc>; Jornadas sobre Retorno de Migrantes Argentinos e Iberoamericanos en Madrid (noviembre 2012), programa disponible en <http://argentinamundo.com/Jornadas-sobre-Retorno-de-Migrantes-Argentinos-e-Iberoamericanos-en-Madrid/500>.

desde el 2001 al 2016, se implementaron dos programas que atienden únicamente demandas específicas y focalizadas de ciertos perfiles de emigrantes argentinos: el Programa RAICES del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Programa Provincia 25 del Ministerio del Interior.

Ahora bien, varios países latinoamericanos poseen políticas públicas dedicadas a atender integralmente las necesidades de sus nacionales en el exterior, entre las cuales se destaca el Programa “Colombia Nos Une” de la República de Colombia, herramienta para la implementación y evaluación de su Política Integral Migratoria (PIM). Este Programa se focaliza en brindar un tratamiento integral a cada una de las dimensiones de desarrollo de los emigrantes colombianos y a mejorar la efectividad de los instrumentos utilizados para la implementación de políticas y programas referentes a dicha población.

Sobre la base de estas consideraciones, esta investigación está guiada por el interés de “instalarse” en la temática de las políticas públicas implementadas por el Estado argentino para sus emigrantes, por medio de la exploración, descripción y comparación de dichas políticas con las políticas para los colombianos en el exterior. Los interrogantes que surgen a partir de este interés son: ¿cuáles son las políticas públicas destinadas a los nacionales en el exterior en Argentina y en Colombia y sus marcos normativos?; ¿qué espacios gubernamentales poseen competencias vinculadas a dichas políticas?; ¿cuáles son las variables que podrían intervenir en el grado de desarrollo y avance de las políticas públicas para los nacionales en el exterior de Argentina y de Colombia?

En tal sentido, esta investigación intenta determinar y analizar los distintos factores o variables que influyen en el grado de desarrollo de las mencionadas políticas, a partir de un análisis comparado de esos factores en las políticas implementadas en Argentina y en Colombia y, de esta manera, posibilitar que este diagnóstico o análisis se pudiera constituir en el sustento o puntal para la implementación de una política integral por parte del Estado argentino para sus nacionales en el exterior.

A continuación describiremos brevemente la estructura del estudio.

En el Capítulo I presentamos una síntesis sobre los aspectos teóricos que guían nuestra investigación, los cuales incluyen los siguientes ejes temáticos: las políticas públicas y su ciclo, la coordinación e integralidad de las políticas públicas, la emigración, y las políticas públicas para los nacionales en el exterior. También señalamos allí los aspectos metodológicos que utilizamos para

abordar nuestro tema de investigación, describiendo nuestra unidad de análisis, el objetivo general y los objetivos específicos, el tipo de estudio o diseño y las fuentes de información.

En el Capítulo II y en el Capítulo III describimos las características principales de la emigración argentina y colombiana respectivamente, en lo referente a su desarrollo histórico, la cuantificación de sus flujos, los perfiles de los emigrantes, sus países de destino y las remesas enviadas a su país de origen; y analizamos las políticas públicas de la República Argentina y de la República de Colombia para sus nacionales en el exterior durante nuestros períodos de observación (desde 2001 a 2016 y desde 2002 a 2016), así como su marco normativo y los organismos gubernamentales que intervienen en ellas.

Finalmente, el Capítulo IV recopila nuestras conclusiones y hallazgos a partir de un análisis comparado de las políticas públicas para los nacionales en el exterior de Argentina y Colombia, tomando en consideración los ejes temáticos que describimos en los capítulos referentes a dichas políticas públicas y al marco teórico, y además se señalan las reflexiones finales de la investigación.

## **CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA**

En este capítulo se describen los enfoques teóricos y metodológicos con los cuales abordamos nuestra problemática de estudio. En la primera parte desarrollamos parte de la bibliografía existente en la temática y aportes de relevancia para la investigación, cubriendo los siguientes ejes temáticos: las políticas públicas y su ciclo, la coordinación e integralidad de las políticas públicas, y la emigración y las políticas públicas para los nacionales en el exterior. En la segunda parte, se detalla el encuadre metodológico utilizado: definimos la unidad de análisis y los períodos de observación, el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación, el tipo de estudio y diseño de la investigación y las fuentes de información.

### **1. Marco teórico**

#### **1.1. Las políticas públicas y su ciclo**

Una primera aproximación teórica al concepto de políticas públicas y su ciclo nos permite describir la perspectiva y dimensiones que utilizamos en la investigación para el estudio de las políticas públicas para los nacionales en el exterior, considerando a éstas como un tipo específico de política pública, que detallaremos en la sección 1.3.

La perspectiva teórica desarrollada por Oszlak y O'Donnell (1981) respecto a la consideración de las políticas públicas como acciones y omisiones del Estado es sumamente útil a los fines de la investigación. Estos autores definen a las políticas estatales o públicas como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita el interés, la atención y movilización de otros actores en la sociedad civil” (1981:14).

Las políticas públicas son consideradas en el marco de cuestiones, porque desde éstas adquieren sentido y pueden ser explicadas, al permitirle al Estado tomar posición respecto de esas cuestiones, sea por acción u omisión. La acción del Estado puede involucrar el inicio de la cuestión y su legitimación, y la aceleración, moderación o bloqueo de sus tendencias. En caso de omisión, podrían generarse distintas posibilidades, como esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, resignar su resolución al ámbito privado entre las partes

involucradas, o utilizar la inacción como la estrategia para mantener o aumentar los recursos políticos del régimen. Oszlak (2013) agrega que la decisión del Estado de no tomar posición o no adoptar una política, en realidad es una decisión –deliberada o no- de adoptar una política de no innovar.

En tal sentido, si tomamos en consideración la definición de Oszlak y O'Donnell (1981) de las políticas públicas como un conjunto de tomas de posición del Estado<sup>2</sup> respecto de cierta cuestión, estas políticas permiten lograr una perspectiva del Estado en movimiento, desagregado y en el marco de un proceso social donde se entrelaza con otras fuerzas sociales. Estos autores señalan que el Estado decide influir o no en ese proceso social por medio de la asunción de posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio Estado. Asimismo, las políticas públicas sólo adquieren sentido cuando se las vincula con la cuestión que las genera, con el ámbito social en que se insertan y con los actores que intervienen en la resolución de la cuestión.

Asimismo, los procesos de formación de políticas públicas suelen desagregarse metodológicamente en distintas fases o instancias. Este modelo, conocido como ciclo de las políticas públicas, está conformado por una serie de etapas que incluyen la incorporación de una cuestión en la agenda estatal, la elaboración y formulación de la política pública, su implementación y por último la evaluación de la misma. Se trata de una construcción conceptual que muchas veces no ocurre en la práctica porque las políticas públicas no se presentan como etapas ordenadas lógicamente y/o cronológicamente, sino que son procesos caracterizados por la interacción entre múltiples actores con perspectivas diferentes e intereses en disputa, por lo que el conflicto y la negociación son dos componentes inherentes en un régimen democrático. A su vez, según Tamayo Sáez (1997), este ciclo de las políticas públicas es asimilable conceptualmente a la noción de sistema, de tal modo que ninguna etapa tiene sentido en sí misma ni es suficiente para definir las características del ciclo.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981), el ciclo de las políticas públicas presenta las siguientes etapas: la identificación de una cuestión, su definición e incorporación en la agenda del Estado, y

---

<sup>2</sup> Es importante hacer alusión a la distinción entre Estado y Gobierno. El Estado es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con órganos de gobierno y de administración. El Gobierno es la administración transitoria del Estado y está constituido por las instituciones (y los funcionarios que las integran) que tienen a su cargo temporariamente la conducción y el funcionamiento del Estado.

a partir de allí la existencia de distintas alternativas de resolución de la cuestión problematizada para que finalmente se adopte una política que apunte, mediante su implementación, a resolverla. En relación a la etapa de identificación de una cuestión, ésta, como mencionamos, es un asunto socialmente problematizado que se incorpora a la agenda de problemas socialmente vigentes y que genera procesos sociales. Su ciclo vital tiene origen al constituirse como tal y se extiende hasta su resolución. La resolución implica la desaparición o eliminación de la cuestión, lo que no necesariamente coincide con su solución<sup>3</sup>. Muchas veces la resolución de la cuestión, según Oszlak y O'Donnell (1981), queda librada a la sociedad civil, porque el Estado y los actores afectados no estiman necesaria u oportuna la intervención estatal. Otras veces, la resolución de la cuestión queda a cargo del Estado y se incorpora a su agenda. Oszlak (2011) agrega que en este último caso el Estado realiza un recorte problemático y asume como competencia propia atender una determinada proporción de los problemas sociales, “expropiando” esa responsabilidad a uno o más de los otros actores y definiendo un rol determinado.

En todo este proceso intervienen distintos actores (estatales, privados y de la sociedad civil) que toman posición frente a la cuestión por estar afectados directa o indirectamente por ella, alterándose el mapa de relaciones sociales y los problemas considerados en la arena política en un momento determinado. Oszlak y O'Donnell (1981) resaltan la importancia del período previo al surgimiento de la cuestión, toda vez que permite conocer el poder relativo de los diferentes actores, sus percepciones y sus recursos o capacidades para movilizarse y construir alianzas y estrategias para su problematización. En ese período precedente se generan conflictos y coaliciones entre los actores para determinar ante qué problemas puede y debe el Estado intervenir y, por lo tanto, reconocerlos o crearlos como cuestión. Tamayo Saéz (1997) señala la relevancia de tomar en consideración la perspectiva de los actores políticos y sociales estratégicos en la definición de los problemas, identificando a aquellos con algún tipo de interés en los mismos y reconstruyendo sus definiciones y la forma en que los ven.

---

<sup>3</sup> Oszlak y O'Donnell (1981) entienden por resolución de una cuestión “su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido “solucionada” en sentido sustantivo alguno. También puede ser resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquélla, o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella, o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. De esta manera, la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución “sustantivo” hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de “resolución”” (p. 12).

Pasando a la segunda etapa de la inclusión de un problema o cuestión en la agenda estatal, según Tamayo Sáez (1997), es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que el problema genere una política pública. En varias ocasiones los problemas se disipan cuando ingresan en la agenda del Estado y luego desaparecen de ella, y en otras ocasiones se produce la incubación de problemas cuando no reciben atención hasta que transcurre un largo período de tiempo.<sup>4</sup> Esta perspectiva coincide con la de Oszlak y O'Donnell (1981) señalada precedentemente, en relación a que la resolución de una cuestión no siempre implica su solución.

A su vez, Tamayo Sáez (1997) señala la existencia de sesgos en la accesibilidad a la agenda estatal, lo que genera que ciertos problemas ingresen a ella con más facilidad que otros. Los sesgos negativos son: el poder y capacidad de presión de los grupos de interés para hacer prevalecer sus problemas ante el Estado; los valores y la cultura política u organizativa que hacen de filtro; el peso de la tradición de las administraciones públicas, tendiendo a la inclusión en la agenda de problemas conocidos o ya tratados en el pasado y no problemas nuevos que generen incertidumbre; y las actitudes y valores de los decisores públicos. Sin embargo, también existen sesgos positivos o contras sesgos que mitigan la influencia de los anteriores, posibilitando el ingreso a la agenda estatal de problemas de grupos sin poder, problemas culturalmente sin valor y principalmente problemas nuevos o desconocidos. Estos sesgos positivos son: los medios de comunicación de masas que ayudan a introducir problemas en la agenda; la competencia política o los procesos electorales que posibilitan cambios en la agenda estatal; y la necesidad de crecimiento de las organizaciones públicas por medio de la ampliación de los problemas sobre los que actúan.

Asimismo, resulta sumamente importante a los fines de nuestra investigación lo señalado por Oszlak (2011) respecto a que, una vez que una cuestión ingresa a la agenda estatal, las tomas de posición que lleva a cabo el Estado suponen una cierta interpretación del problema a resolver y un diagnóstico del mismo, conduciendo casi siempre a una intención remedial según la cual se establece una relación causa- efecto entre emplear determinados medios y recursos y lograr ciertos resultados deseables. Tamayo Sáez (1997) agrega que la decisión del Estado de resolver una cuestión y definir un problema es un asunto eminentemente político, que se observa en las consecuencias que se producen al optar por una definición del problema o cuestión y no por otra. Estas definiciones no son asépticas ni objetivas, sino que cuando el Estado opta por una definición

---

<sup>4</sup> Tamayo Sáez (1997) señala que la disipación e incubación de temas se debe a múltiples causas: la desaparición del problema de la agenda sistémica, la pérdida de interés de los directivos por el problema, la búsqueda infructuosa de recursos para afrontarlo o la entrada de nuevos problemas más graves.

también elige ciertas consecuencias y ciertos beneficiarios y perjudicados. Por lo tanto, la definición del problema marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de las alternativas posibles a considerar en la etapa de su formulación<sup>5</sup>.

Oszlak y O'Donnell (1981) sostienen que en la etapa de formulación de políticas públicas se generan procesos por fuera del Estado que influyen en el proceso social y en las posiciones de otros actores –como señalamos precedentemente- y también procesos al interior del Estado mismo. Estos procesos internos se materializan en la toma de posición por parte de una unidad burocrática que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado, lo cual produce repercusiones horizontales – reajustes de posición de otras unidades- y verticales – atribución de competencias y asignación de recursos a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política, y/o creación de nuevos aparatos burocráticos-. En este sentido, estos procesos internos del Estado pueden ser las causas para la adopción de nuevas políticas y/o para la generación de estructuras burocráticas especializadas con capacidad para redefinir la política inicial y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del Estado frente a la cuestión.

Esta fase de formulación es una tarea exclusiva de los decisores públicos quienes, según Tamayo Sáez (1997), deben tomar en consideración no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica que recomienda una política ejemplar desde el punto de vista técnico, sino también la viabilidad y legitimidad políticas y el valor de la sensibilidad democrática, que recomienda tener en cuenta quién gana qué y quién pierde qué con cada alternativa de política pública.

Luego del diseño y formulación de las políticas públicas, comienza el proceso de su implementación, el cual finaliza cuando éstas se dan por terminadas o son transformadas. Este proceso está compuesto por decisiones y acciones interrelacionadas, e implica conflictos que pueden generar cambios en los cursos de acción. Tamayo Sáez (1997) sostiene que la implementación de políticas públicas forma parte de la esfera política y no es sólo una cuestión técnica que sólo se encarga de poner en marcha las decisiones. No se constituye de administradores públicos que cumplen asépticamente las decisiones de sus superiores, sino que es un campo de negociación política y un proceso de interacción permanente entre los objetivos y los resultados o

---

<sup>5</sup> Tamayo Sáez (1997) ejemplifica su perspectiva sosteniendo que si definimos el problema de la droga dependencia como un problema de seguridad ciudadana, las alternativas de solución serán distintas a las que tendríamos en cuenta si lo definiésemos como un problema de integración social. De tal forma que es muy distinto considerar al drogadicto como un marginado que necesita servicios sociales, que como un delincuente potencial al que hay que vigilar.

entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. Por lo tanto, dicho proceso se caracteriza por presentar desafíos, contingencias, presiones y cambios de orientaciones.

La implementación de una política pública, siguiendo a Martínez Nogueira (1995), se compone de distintas fases, que se pueden presentar de forma superpuesta y simultánea. Estas fases se describen a continuación:

- Planeamiento: es el marco de la implementación y está constituido por la planificación de políticas (objetivos, estrategias de acción, procedimientos, adjudicación de competencias y tiempos) y por el planeamiento de programas (disposición, despliegue y utilización de medios; definición de tareas y recursos).
- Acciones: es la etapa de ejecución efectiva de las tareas, las cuales demandan gerenciamiento para su conducción, operación por parte de los ejecutores, y coordinación.
- Seguimiento y evaluación: es la etapa en la que se establece la correspondencia entre los objetivos, acciones, productos y consecuencias. Es necesaria la disposición de sistemas de información sobre la gestión y los impactos, y el establecimiento de la metodología de la evaluación en el diseño de la política. Este seguimiento no implica necesariamente un control de gestión.

Por último, la evaluación es la etapa final del proceso de las políticas públicas y, como este proceso es cíclico, también es la primera. En tal sentido, según Tamayo Sáez (1997), la evaluación de los resultados conlleva a una revisión del estado del problema, lo cual puede generar una nueva política, la continuación de la existente o su finalización.

Martínez Nogueira (1995) agrega que en la fase de evaluación se efectúan juicios sobre los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. La evaluación permite determinar el logro de los objetivos, cuantificando productos y resultados, y permitiendo la medición de la eficiencia, eficacia y efectividad. Del mismo modo, otorga transparencia a la gestión y perfecciona el ciclo de las políticas, brindando elementos para su revisión y para el fortalecimiento de la gestión pública.

## **1.2. La integralidad y la coordinación de las políticas públicas**

La perspectiva teórica que hace hincapié en la necesidad de la coordinación e integralidad de las políticas públicas para el abordaje de las problemáticas sociales constituye un enfoque de suma importancia para nuestra investigación.

Al respecto, Acuña (2010) señala que todos los problemas sociales son definidos como multicausales, al remitir a conjuntos de factores caracterizados por diversas propiedades y dinámicas. Esto implica que el bienestar de los individuos y familias se ve afectado por varias dimensiones, haciendo imprescindible la formulación e implementación de políticas públicas integrales para una resolución más efectiva y de mayor calidad. Esta integralidad permite tomar distancia de reduccionismos que, al imputar monocausalidades dominantes, reproducen la ineficiencia e ineficacia del accionar público. Los reduccionismos escinden el accionar del Estado sobre problemas complejos en líneas de acciones paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias. En tal sentido, se hace necesario incorporar la coordinación y la integralidad en las políticas sociales, ya que las acciones integrales demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante mix entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada.

Asimismo, según Acuña (2010) la coordinación y la integralidad de las políticas implican una noción procesal que abarca desde la formación de la política (en el que se constituye un problema como objeto de la acción pública y se define la lógica de intervención con una mirada integral ya desde ese punto inicial), continúa con su lógica de gestión y, finalmente, cubre la de su evaluación así como la reformulación estratégica a la que la misma lleva. Una coordinación que produzca integralidad de políticas involucra integralidad de abordaje, integralidad de organización, e integralidad en la evaluación del proceso desplegado y su impacto. Es decir que, debe involucrar a todo el ciclo de las políticas públicas, robusteciéndolo en todas sus fases.

La coordinación de las políticas públicas, siguiendo a Repetto (2010)<sup>6</sup>, se constituye en un medio primordial y de enorme importancia, aunque no el único, para conformar abordajes, prácticas de gestión y movilización de recursos capaces de lograr intervenciones integrales. Define a la coordinación pro- integralidad como al:

“proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las

---

<sup>6</sup> El abordaje que realiza Repetto (2010) se centra principalmente en las políticas sociales de protección social y de lucha contra la pobreza.

intervenciones; c) la decisión “suma-positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales” (2010: 60).

Este autor, en base a experiencias latinoamericanas de intentos de coordinación pro- integralidad de políticas sociales, describe los siguientes posibles escenarios de sistemas integrales.

- ✓ Sistema integral macro, con un alcance amplio: la coordinación intenta articular el conjunto de las políticas sociales y requiere involucrar a una heterogénea cantidad de ministerios y organismos estatales.
- ✓ Sistema integral meso, de alcance intermedio: requiere de un subconjunto de intervenciones sociales -que el autor denomina protección social- en las cuales intervienen diversos sectores y jurisdicciones en aspectos específicos de sus tareas y responsabilidades generales.
- ✓ Sistema integral micro, con un alcance acotado: se focaliza en programas de gran escala y el autor lo ejemplifica con los “programas de transferencias condicionadas”, los cuales involucran múltiples actores de distintas jurisdicciones y niveles de gobierno y requieren una adecuada definición de roles, sincronización de tiempos y coordinación de incentivos y sistemas de información.

Estos escenarios de sistemas integrales se podrían vincular con la existencia de gradientes en la coordinación de políticas públicas, según lo señalado en el Manual del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) sobre coordinación de políticas, programas y proyectos sociales (2012). El primer gradiente es la coordinación negativa, en la cual hay ausencia de coordinación ya que las organizaciones trabajan de forma independiente y por medio del trabajo especializado, reduciéndose las superposiciones pero sin avanzar hacia el abordaje integral de los problemas públicos. En el segundo escalón, la coordinación positiva, comienza el reconocimiento mutuo entre los actores, quienes acuerdan prácticas específicas, con una lógica pragmática para resolver problemas y limitadas a la dinámica operativa o técnica de las políticas. El tercer nivel, denominado integración de políticas, hace referencia a una articulación más operativa entre las acciones de implementación y a la existencia de negociaciones y acuerdos para el acomodamiento y reelaboración previa de los objetivos de las organizaciones. Por último, el cuarto gradiente es la estrategia de gobierno, en la cual la coordinación es más afinada e involucra procesos conjuntos de elaboración de políticas en un marco general y estratégico de desarrollo.

Retomando a Repetto (2010), extrae de las experiencias latinoamericanas que analiza ciertos aspectos que contribuyen al logro de sistemas integrales, de los cuales resaltamos: la confluencia de autoridad política y solidez técnica, la existencia de objetivos claros y precisos que permitan ordenar prioridades y establecer con claridad quién hace qué, la focalización en la función de coordinación y no la combinación de ésta con la implementación de programas concretos y acotados, el respaldo de una autoridad económica para la asignación presupuestaria. A su vez, existen ciertos obstáculos que dificultan las posibilidades de coordinación y, por ende, el paso hacia sistemas de carácter integral, entre los cuales destacamos: la dificultad de mantener en el tiempo el mismo nivel de interacción y compromiso entre las partes aun cuando los ámbitos formales de coordinación sigan en funcionamiento; la tendencia a establecer las tareas de coordinación en ministerios jóvenes y/o fuertemente técnicos, no siendo una prioridad del alto nivel político el mejoramiento de sus capacidades; el requerimiento de recursos humanos que combinen saberes especializados de su sector con conocimientos de gestión más transversales; los problemas para contar con información fluida generándose la dispersión y atomización de ésta; la necesidad de coaliciones fuertes, convencidas y con capacidad de invertir parte de su capital político en los espacios de coordinación.

Asimismo, este autor señala tres razones que combinadas permiten explicar la necesidad de la coordinación pro- integralidad. La primera de ellas hace referencia al carácter multicausal de los problemas sociales, coincidiendo con la perspectiva de Acuña (2010) mencionada anteriormente. La segunda razón se focaliza en la conveniencia de respuestas amplias y coherentes respecto a quién hace qué en las instituciones estatales, que posibiliten afrontar los retos de la intersectorialidad y de las relaciones intergubernamentales. Y la tercera razón se asocia al tipo de abordajes que el Estado instrumenta para enfrentar las múltiples dimensiones del problema.

En relación a la segunda razón mencionada, la intersectorialidad hace referencia a la coordinación horizontal entre distintos sectores estatales, mientras que la intergubernamentalidad refiere a la coordinación vertical entre distintos niveles de gobierno. Respecto a la intersectorialidad, el Manual del CIPPEC sobre coordinación de políticas, programas y proyectos sociales (2012) la define como la articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas. Asimismo, Cunill Grau (2005), citando a Fernández y Mendes (2003), define a la intersectorialidad como la convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para

producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales. Esta autora agrega que esta integración o convergencia de diversos sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales de un modo productivo y que se compartan recursos (fundamento técnico) y posibilita la búsqueda de soluciones integrales (fundamento político). La intersectorialidad se constituye en un instrumento de la integralidad y, en tal sentido, su necesidad surge principalmente en las situaciones en las que se requieren políticas integrales, las que en tanto tales demandan diversas perspectivas y especialidades para la resolución de problemas sociales que no se explican con arreglo a una sola causa<sup>7</sup>.

La necesidad de abordajes integrales, según el citado Manual del CIPPEC (2012), no siempre supone que la sectorialidad en todos los niveles de gobierno deba ser eliminada, sino que es primordial distinguir cuándo es necesaria la coordinación pro- integralidad y cuándo la sectorialidad. Un factor que posibilita este examen es el grado de control o influencia que cada sector tiene sobre un objetivo o resultado previsto: si un solo sector tiene competencia sobre una cuestión, la sectorialidad suele ser la alternativa adecuada; pero cuando varios sectores comparten responsabilidades sobre una cuestión, la intersectorialidad es más apropiada.

Respecto a la coordinación intergubernamental entre distintos niveles de gobierno, el Manual del CIPPEC (2012) señala que muchas políticas sociales, por su complejidad e interdependencia, logran mejores resultados al distribuir sus responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno ya que sus diversos componentes tienen escalas distintas, lo que conduce a una división del trabajo entre los mismos. Por lo tanto, si están involucrados distintos niveles, la coordinación intergubernamental a favor de la integralidad se constituye en un factor fundamental en la viabilidad y buen desempeño de las políticas públicas en la atención de problemas sociales de carácter multidimensional. Esta coordinación puede constituirse en una cuestión crítica en aquellos países con organización federal, al estar involucrados generalmente tres niveles de gobierno (nación, provincias o estados y municipios) que cuentan con autoridades políticas elegidas en forma legítima.

---

<sup>7</sup> Cunill Grau (2005) señala cuatro situaciones en las cuales la intersectorialidad tiene mayores posibilidades de desarrollarse, a saber: cuando los problemas a abordar traspasan la esfera de competencia de un órgano, ante la existencia de proyectos que involucran a la ciudad como un todo, en situaciones de descentralización de la ejecución de políticas sociales, y cuando se produce la centralización de la formulación o coordinación de las políticas sociales.

Al respecto, Jordana (2001) realiza una clasificación de posibles diseños institucionales que derivan de las relaciones intergubernamentales entre distintos niveles de gobierno. Uno de ellos es el monopolio institucional, en el cual el gobierno nacional posee exclusividad en el manejo de ciertas áreas; otro diseño es el monopolio institucional distribuido, que refiere a ciertas responsabilidades transferidas completamente a los gobiernos subnacionales mediante procesos de descentralización; y por último, el pluralismo institucional, en el cual las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por distintos niveles de gobierno, produciéndose una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados y unas relaciones intergubernamentales más intensas. Estas tres modalidades generalmente se encuentran mezcladas, con mayor o menor presencia de una u otra.

En resumen, enfrentar los desafíos de la intersectorialidad y de las relaciones intergubernamentales implica superar los marcados límites que tiene el Estado para afrontar sectorialmente e intergubernamentalmente problemas que requieren fuertes interrelaciones, enfoques e intervenciones comunes, haciéndose imprescindible la coordinación e integralidad de las políticas públicas para la articulación e integración de aportes especializados en el abordaje de una realidad multidimensional.

En lo referente específicamente a la integralidad y coordinación de las políticas migratorias, Krieger (2012) analiza la importancia de su coordinación interinstitucional en aras de un enfoque integral e integrado de las migraciones, explicitando tres modelos puros de instancias de coordinación interinstitucional en la elaboración, definición e implementación de dichas políticas. El primer modelo es el de competencias migratorias centradas en un solo ente público, en el cual se coordina poco con otras áreas de gobierno y se pierde en riqueza de perspectivas en la elaboración de las políticas. El segundo modelo es el de competencias migratorias compartidas entre dos entes públicos, que se presenta principalmente en aquellos países que se ocupan del control migratorio y de sus nacionales en el exterior, y cuya fortaleza es la coordinación entre las dos áreas vinculadas a estas funciones. Y el tercer modelo es el de competencias migratorias entre varios entes públicos, que forzosamente deben coordinar, consensuar y cooperar para la formulación y ejecución de la política migratoria y ganan en riqueza por el aporte de varias instancias gubernamentales. Según el autor, la tensión entre los modelos se encuentra en si se quiere ganar en coherencia entre la política migratoria y su implementación, más ajustada al primer

modelo, o en una política fruto de ópticas complementarias, vinculadas con el segundo modelo, o de perspectivas más ricas, multifacéticas y consensuadas, asociadas al tercero.

Asimismo, Krieger (2012) señala que, debido a la complejidad del fenómeno migratorio y al desarrollo de diferentes y nuevas modalidades del mismo, se hace imprescindible la generación de instancias de coordinación interinstitucional, tanto a nivel de la formulación de las políticas migratorias como en la ejecución de las mismas en programas migratorios. A su vez, estas instancias deben coordinar con otras de mayor envergadura que las incluyen, como las de desarrollo económico y social, población, trabajo, derechos humanos, salud, educación, entre otras, tomando en consideración que la política migratoria cobra sentido en la relación con otras políticas públicas más amplias, con el propósito de alcanzar perspectivas integrales.

El desarrollo precedente sobre las políticas públicas y su ciclo y la importancia de su coordinación e integralidad constituyen el sustento o base para el análisis que realizamos en nuestra investigación sobre las políticas públicas para los nacionales en el exterior en Argentina y en Colombia.

### **1.3. La emigración y las políticas públicas para los nacionales en el exterior**

La emigración, según el Glosario sobre Migración de la Organización Internacional para las Migraciones (2006), es el acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Toda persona tiene el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos. Este aspecto de la libertad de circulación se aplica a todos los individuos sin distinción y sólo en determinadas circunstancias los Estados pueden imponer restricciones a este derecho, las que generalmente se sustentan en mandatos judiciales.

El proceso migratorio es un fenómeno multidimensional y complejo que posee a la emigración como uno de sus componentes o subprocesos. Este proceso, según Blanco (2000), está compuesto por tres subprocesos analíticamente diferenciables (la emigración, la inmigración y el retorno) e involucra a diferentes sujetos (la sociedad de origen o emisora, la sociedad de destino o receptora y los propios migrantes). El proceso migratorio comienza con la emigración o abandono del lugar de origen por un período de tiempo prolongado o indefinido, en el cual el sujeto migrante es considerado como emigrante; continúa con la inmigración o asentamiento de la población en la comunidad de destino, donde el mismo sujeto que había abandonado su lugar de origen ahora adopta la figura del inmigrante; y, si la migración no es definitiva, el proceso migratorio sigue con el retorno del antiguo emigrante a su lugar de origen, adoptando la figura de retornado, o puede

comenzar un nuevo movimiento hacia un segundo destino. Este proceso puede repetirse indefinidamente y cada uno de los sujetos implicados en sus etapas tiene distintos intereses y necesidades que generan a su vez diferentes problemáticas.

Asimismo, siguiendo con Blanco (2000), existen cuatro dimensiones o implicaciones de las migraciones en función de los sujetos involucrados: sociedad emisora, sociedad receptora y migrantes. A pesar de tratarse de categorías esquemáticas y acotadas, a los fines de nuestra investigación detallamos únicamente las cuatro implicancias de las migraciones para uno de estos sujetos: la sociedad emisora. La primera de ellas es la demográfica, cuyas implicaciones en la comunidad emisora son el alivio de la presión demográfica, el envejecimiento de la población -ya que por lo general quienes emigran son jóvenes- y la despoblación de ciertas zonas. La segunda dimensión, la económica, repercute en la sociedad emisora positivamente por medio de la reducción de la pobreza y/o desempleo, el equilibrio de la balanza de pagos gracias a las remesas de divisas que los emigrantes envían a sus familias, y el incremento del potencial humano innovador si los emigrantes retornan; y negativamente cuando emigran personas calificadas o intelectuales, por lo cual la sociedad emisora pierde importantes recursos humanos y la inversión realizada en su formación. La tercera dimensión de las migraciones es la social, cuya implicación en el sujeto emisor es la alteración del proceso natural del cambio social asociado a factores internos, al reducirse el volumen de las generaciones que pueden liderar esos cambios sociales internos. Y por último, la cuarta dimensión es la identitaria y cultural que repercute en la comunidad emisora por medio de la ruptura de la transmisión cultural generacional, el inmovilismo social, la vulnerabilidad a las influencias culturales externas, y la pérdida de la tradición.

Estas implicaciones o dimensiones de las migraciones para las sociedades emisoras influyen en las políticas públicas para los nacionales en el exterior. Estas políticas tienen como propósitos el establecimiento de vínculos y relaciones entre los nacionales que viven fuera de sus países de origen y la población de dicho país, por medio de la generación de redes e instancias de cooperación, la asistencia y protección de los derechos de sus nacionales en el exterior por parte del Estado, y el asesoramiento y colaboración estatal en caso de retorno de los emigrados a su país de origen.

Según Mármora (2002), las políticas públicas para los nacionales en el exterior están orientadas a recuperar población emigrada, ya sea a través de su retorno físico o de su posible aporte a la sociedad de origen desde el exterior. Su fundamento básico es el de la valorización del emigrante

como recurso humano necesario para el país de origen, recuperándolo a través de alguna modalidad.

Para este autor, estas políticas se llevan a cabo por medio de programas de vinculación con la población emigrada y de programas de retorno. Los primeros tienen como propósito efectivizar los vínculos entre los nacionales que viven fuera del país de origen y la sociedad de dicho país, por medio de redes que permitan utilizar las potencialidades económicas, científicas o políticas de los emigrados. Estos programas poseen dos aspectos básicos: los motivacionales, que incentivan las conductas de los emigrados para que adopten decisiones que beneficien a su país de origen; y los operacionales, que suministran los canales para que esas decisiones brinden beneficios al país. Los aspectos motivacionales pueden ser aquellos que hacen referencia a la participación electoral de los emigrados en sus países de origen, a la política de nacionalidad, la comunicación e información sobre el país de origen, y la política educacional dirigida a los emigrados. Los aspectos operacionales de estos programas pueden ser la cooperación científica, técnica y tecnológica, la cooperación empresarial, la cooperación humanitaria, y los flujos económicos privados.

Un documento preliminar presentado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el marco de la XII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2012) señala que los programas de vinculación con nacionales en el exterior pueden partir de cuatro perspectivas. La primera de ellas se focaliza en el costo-beneficio de las migraciones, especialmente por medio del envío de remesas. Dentro de esta perspectiva, un enfoque considera a los programas de vinculación como agentes para el desarrollo de los países de origen de los migrantes<sup>8</sup>; otro enfoque sostiene que los migrantes y sus remesas no pueden ser considerados como un recurso nacional estratégico administrado por los gobiernos de sus países de origen para promover el desarrollo. Además, este último enfoque plantea que si un país basa su estrategia de crecimiento económico en la exportación de su mano de obra y en la captación de remesas, se generan ciertas consecuencias negativas como fragmentación familiar, merma de población, abandono de actividades productivas en las regiones de alta emigración y pérdida de recursos invertidos en educación o de habilidades socialmente útiles cuando se trata de emigrantes altamente calificados.

La segunda perspectiva, denominada de “respuesta obligada”, establece que los programas de vinculación son una respuesta de los gobiernos de los países de alta emigración frente al

---

<sup>8</sup> Desarrollo es definido en su amplio significado humano, social y económico e implica crecimiento, adelanto, empoderamiento y progreso.

surgimiento de sus emigrantes como actores internacionales, quienes muchas veces cuestionan el orden establecido en sus países de origen y financian partidos políticos y movimientos que reproducen esquemas de participación aprendidos en el extranjero. Un ejemplo de esta situación se desarrolló en el marco de los regímenes militares de América del Sur, en los cuales los exiliados desplegaban un activo papel por la vuelta de la democracia en sus países.

La tercera perspectiva se focaliza en la toma de conciencia de los países de la necesidad de atención de sus nacionales en el exterior en cuanto a la ampliación de sus derechos ciudadanos. Surge el concepto de “ciudadanía ampliada”, el cual reconoce los derechos ciudadanos de los emigrados fundamentalmente a través del voto en sus países de origen y de la representación en sus parlamentos nacionales.

La cuarta perspectiva se centraliza en la asistencia y protección de los nacionales en el exterior, por medio del reconocimiento de los deberes de los Estados para con todos aquellos nacionales que vivan o no en sus países de origen. Esta perspectiva es la que actualmente adoptan los países latinoamericanos.

Pasando a los programas de retorno de la población emigrada, siguiendo con Mármora (2002), tienen como objetivo el retorno físico y la reinserción posterior de los emigrados en sus lugares de origen, abarcando tanto el retorno de migrantes voluntarios como aquellos que tuvieron que desplazarse por causas forzosas. Las situaciones de retorno en las que se observan estos programas pueden ser las siguientes.

- ✓ El retorno espontáneo o voluntario de migrantes laborales o económicos, quienes luego de su asentamiento temporal o permanente en el país de destino deciden regresar a sus países de origen. En estos casos se pueden distinguir programas como respuesta a procesos de retorno masivo o programas que promueven el retorno individual del migrante<sup>9</sup>.
- ✓ El retorno producto de migraciones forzosas, que incluye a migrantes que dejaron sus países por un motivo forzoso -como pueden ser los regímenes militares o guerras- o regresaron a sus países de origen obligadamente –aquellos casos de inmigrantes ilegales que son repatriados a su país de origen por parte del país receptor-.

---

<sup>9</sup> Mármora (2002) detalla diferentes mecanismos que estos programas llevan a cabo para el retorno espontáneo de los migrantes, entre los cuales resaltamos la asistencia a los retornados por medio de facilidades de servicio de empleo y capacitación laboral; el otorgamiento de créditos; la exención de impuestos para importación de maquinarias; el apoyo para la reinserción laboral y para la formación de pequeñas empresas; entre otros.

- ✓ El retorno de recursos humanos calificados, con lo cual se busca contrarrestar lo que comúnmente se conoce como “fuga de cerebros”.

Asimismo, este autor sostiene que los programas de retorno generalmente poseen tres etapas: la previsión del retorno, la asistencia de emergencia y la inserción sociolaboral. Estas etapas se presentan cronológicamente separadas.

Sintetizando, las políticas públicas para los nacionales en el exterior, como mencionamos, intentan generar canales institucionales de vinculación, participación y posible retorno de una fracción de la población que, si bien reside fuera de sus países de origen, se siguen sintiendo parte de su nación. Ante el surgimiento de estos nuevos actores internacionales, los Estados de los países de emigración tienen que rediseñar su discurso y transformar sus estructuras gubernamentales, con la finalidad de responder a la movilización de comunidades transnacionales con capacidad de acción en ambos lados de las fronteras.

## **2. Metodología**

### **2.1. Tema de investigación y unidades de análisis**

Nuestra investigación se focaliza en la descripción y comparación de las políticas públicas para los nacionales en el exterior implementadas por la República Argentina y la República de Colombia, intentando determinar las variables o condicionantes que pudieran influir en el grado de desarrollo totalmente distinto de las mismas. Como ya mencionamos, las políticas públicas para los nacionales en el exterior tienen como propósitos el establecimiento de vínculos y relaciones entre los nacionales que viven fuera de sus países de origen y la población de dicho país.

En relación a Argentina, la unidad de análisis de nuestra investigación está constituida por las políticas públicas para los nacionales en el exterior implementadas por el Estado argentino desde 2001 hasta 2016. La elección del inicio de nuestro período de observación en el 2001 se fundamenta en que en ese año se produjo un aumento importante de la emigración de argentinos hacia otros países, debido principalmente a la profunda crisis económica, social y política que se inició en Argentina en ese año. Respecto de Colombia, la unidad de análisis son las políticas públicas para los nacionales en el exterior implementadas por el Estado colombiano desde 2002 hasta 2016. El período de análisis se inicia en el 2002 toda vez que a partir de ese año la vinculación con los

emigrantes colombianos se convierte en una prioridad de suma relevancia para el Estado colombiano.

## **2.2. Objetivo general y objetivos específicos**

Nuestro objetivo general reside en describir y analizar las distintas variables que pudieran intervenir en el grado de desarrollo de las políticas públicas para los argentinos en el exterior, por medio de un análisis comparado de dichas variables en las políticas para sus nacionales en el exterior de Argentina y Colombia, y de esta manera, intentar que este diagnóstico o análisis se constituya en el sustento o puntal para la implementación de una política integral y coordinada por parte del Estado argentino para todos sus emigrantes. La investigación procura aprender de la experiencia comparada e intenta ser un aporte para la formulación e implementación de una política pública integral y coordinada para los argentinos en el exterior.

Asimismo, abordamos dos objetivos específicos en nuestra investigación. El primero de ellos consiste en describir el contexto y desarrollo histórico de las corrientes o flujos migratorios (principalmente emigratorios) y de las remesas en Argentina y Colombia, y los perfiles y características principales de los emigrantes argentinos y colombianos, como las variables o condicionantes que pudieran influir en las políticas públicas para los nacionales en el exterior de dichos países. La realidad que podemos captar a través de una ley o programa de política pública es estática y suspendida en un momento del tiempo, por lo cual surge la necesidad de articular esta perspectiva con un análisis del contexto y desarrollo histórico de las corrientes migratorias en que estas leyes o programas se originan, como marco histórico adecuado para la comprensión de la problemática.

El segundo objetivo específico es el de describir y analizar las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales destinadas a los nacionales en el exterior implementadas en Argentina y Colombia en los períodos de estudio mencionados precedentemente, su marco normativo, y los organismos gubernamentales encargados de diseñar, formular y/o implementar dichas políticas o con competencias vinculadas a estas cuestiones en dichos países. Este análisis se focaliza en las políticas públicas nacionales de dichos países hacia sus emigrantes, por lo cual no se centra en las políticas de los gobiernos subnacionales ni en las políticas internacionales de los países.

### **2.3. Tipo de estudio /diseño**

El diseño seleccionado propone un abordaje cualitativo basado en el análisis de contenido y un tipo de estudio principalmente correlacional/explicativo, ya que la investigación intenta dar cuenta de relaciones entre variables y del grado de estas relaciones, tratando de identificar y analizar las causas que podrían intervenir en el grado de desarrollo de las políticas públicas para los argentinos y para los colombianos en el exterior. Con la adopción de la técnica de análisis de contenido se procura identificar, describir y analizar la realidad empírica de los textos o documentos y de la normativa recopilada.

La investigación cualitativa estudia la calidad de las actividades, relaciones, asuntos, medios, materiales e instrumentos de una determinada situación o problema. A diferencia de los estudios descriptivos o experimentales, que enfatizan la relación causa-efecto, esta investigación se interesa más en saber cómo ocurre el proceso en que transcurre el problema. Por lo tanto, aplicamos un diseño no experimental, porque no se manipulan las variables y se intentan identificar y analizar las relaciones entre ellas. Este diseño no experimental nos posibilita la obtención de información sobre cómo se manifiestan y qué características tienen dichas variables y la comprensión de sus interacciones.

### **2.4. Fuentes de información**

Recopilamos, sistematizamos y analizamos leyes, decretos, programas, convenios, planes e informes de gestión formulados e implementados por el Estado argentino y el Estado colombiano, relacionados con la temática de las migraciones internacionales y específicamente con las políticas públicas para sus nacionales en el exterior.<sup>10</sup> Asimismo, describimos y analizamos investigaciones académicas e informes de organismos internacionales y nacionales que dan cuenta del desarrollo histórico de los flujos migratorios en los países bajo estudio, del perfil de sus emigrantes y de sus remesas.

Es importante mencionar que existen ciertas limitaciones del trabajo de investigación en relación con las fuentes y los criterios de análisis utilizados. En primer lugar, la recopilación de normas, programas, planes e informes sobre las políticas públicas para los argentinos y colombianos en el

---

<sup>10</sup> La investigadora pudo acceder con facilidad a las fuentes de información mencionadas porque ejerce funciones en la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina, lo cual le permitió obtener información de la gestión migratoria argentina de primera fuente y, asimismo, posibilitar el acceso a la información de la gestión migratoria colombiana.

exterior no es total, debido a que se analizan sólo aquellas que consideramos más relevantes, en relación a la temática bajo estudio y justificándose en cada caso dicha relevancia. En segundo lugar, el análisis no es exhaustivo, en la medida que un texto ofrece muchas y no sólo una lectura posible. Por último, al trabajar no sólo en el plano formal sino también en la gestión e implementación de las políticas públicas, muchas cuestiones vinculadas con dicha implementación pueden no ser abordadas ante la inexistencia de fuentes que las releven.

## **CAPITULO II: LA EMIGRACIÓN ARGENTINA Y LAS POLÍTICAS PARA LOS ARGENTINOS EN EL EXTERIOR**

Este capítulo tiene por objeto describir y analizar el marco contextual de la emigración argentina y las políticas públicas de la República Argentina para sus nacionales en el exterior, así como su marco normativo y los organismos gubernamentales encargados de implementarlas o con competencias vinculadas a esta cuestión.

El capítulo se divide en cuatro secciones. La primera de ellas se focaliza en las características principales de la emigración argentina: su desarrollo histórico, la cuantificación de sus flujos, los perfiles de los emigrantes argentinos, sus países de destino y las remesas enviadas a su país de origen. La segunda sección se centra en el marco normativo para el abordaje de la emigración argentina. La tercera describe los organismos gubernamentales vinculados a la implementación de las políticas para los argentinos en el exterior. Y por último, la cuarta sección se focaliza en las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales destinadas a los argentinos en el exterior en el período comprendido entre 2001 y 2016.

### **1. Caracterización de la emigración argentina**

#### **1.1. Desarrollo histórico**

Históricamente Argentina ha sido un país de inmigración, por lo cual los inmigrantes son considerados un componente importante de su dinámica demográfica, económica, social y cultural y percibidos como un instrumento de desarrollo y de progreso nacional. De allí que, desde finales del siglo XIX y comienzos del XX, Argentina se destacó por ser uno de los países receptores más importantes de la migración transatlántica y, en las últimas décadas, la mayor cantidad de inmigrantes han procedido de países de la región, principalmente de Paraguay, Bolivia y Perú.

Asimismo, desde mediados de la década del sesenta y con un impulso importante a partir de diciembre de 2001, Argentina combinó su capacidad de atracción de flujos inmigratorios continentales y extra-continentales con la emigración de nativos hacia diferentes destinos y con

menor significación poblacional. Es el país en Latinoamérica con el nivel de inmigración más elevado, manteniendo su capacidad para atraer poblaciones y distinguiéndose como el principal destino de las migraciones intrarregionales, y a su vez con parte de su población residiendo en el exterior. Durante las sucesivas crisis económicas y políticas, signadas por rupturas al orden constitucional, fuerte represión social y política, desempleo e hiperinflación, se fue conformando un nuevo proceso sociodemográfico caracterizado por una importante corriente de argentinos que emigraban, principalmente hacia los países centrales.

En este marco, Novick y Murias (2005) plantean que la emigración es sentida como un fracaso respecto del originario proyecto de país del siglo XIX -uno de cuyos fundamentos era la integración y movilidad social de las clases medias- y como una pérdida de recursos humanos valiosos. De esta manera, Argentina fue asumiendo un doble papel en relación a sus movimientos migratorios como país de recepción y de expulsión de población y, desde mediados del siglo XX, su sociedad comenzó a preocuparse por la emigración de argentinos, considerándola como un factor que afectaba la viabilidad de su desarrollo.

Calvelo (2011a) realiza una periodización de la emigración argentina, dividiéndola en etapas de desarrollo que se corresponden generalmente con grandes crisis del país entre 1960 y 2002 aproximadamente. Cada ciclo es caracterizado del siguiente modo: el período 1960-1975 como el de la fuga de cerebros; el de 1976-1983, el del exilio político; el de 1989-1992 como el de la huida hiperinflacionaria; y de 1998-2002, la emigración desesperada ante la crisis institucional. Las etapas son definidas en relación con el contexto social en la que tuvieron lugar y se corresponden con acontecimientos destacados del desarrollo del país, siendo en un comienzo los conflictos políticos ideológicos y posteriormente las crisis económicas e institucionales los que acompañaron e incluso precipitaron los flujos emigratorios. Asimismo, la periodización no cubre la totalidad de los años 1960-2002, ya que la autora toma en consideración los momentos de agudización emigratoria y considera que los intermedios 1984-1988 y 1993-1997 están dominados por el retorno de argentinos -en el primer caso, retornos de población de la etapa del exilio político y, en el segundo caso, retornos del período de hiperinflación -.

Asimismo, Calvelo (2011a) sostiene que en las cuatro etapas mencionadas se observa una diversificación de la composición de las corrientes emigratorias de argentinos, con una importante presencia de personal calificado en la primera época y luego incorporándose personas de escasa formación y jóvenes estudiantes. Asimismo, todas las etapas son importantes, pero el exilio político

del período 1976-1983 y la emigración en el marco de la crisis institucional de 1998-2002 se destacan por su dramatismo y su intensidad cuantitativa.

En tal sentido, el rol de Argentina como país expulsor de población se desarrolla con diferentes intensidades y motivaciones. Al respecto, Calvelo (2011b) señala que la emigración argentina entre 1960 y 2002 tuvo un sostenido incremento y se caracterizó por dos tendencias importantes: la intensificación cuantitativa –el incremento de los stocks de los argentinos en el exterior- y la diversificación cualitativa –el cambio de perfiles selectivos de emigrantes a otros más diversificados por la incorporación de sectores sociales disímiles-. Novick (2007) agrega que, si bien en un primer momento la emigración de argentinos se asoció a situaciones históricas coyunturales -como causas políticas y económicas internas- y estaba constituida principalmente por personas con alta calificación, su aumento y heterogeneidad a fines del siglo XX implicaron considerar asimismo las causas estructurales y las variables externas que provocaron el proceso.

Motivados por persecuciones y conflictos políticos, los integrantes de los primeros grupos de emigrantes argentinos en las décadas de 1960 y 1970 poseían estudios superiores y ocupaban puestos de calificación. La instauración de una dictadura militar generó una emigración considerable a países de la región y extrarregionales, principalmente Europa. La razón principal de dicha emigración de científicos y trabajadores altamente calificados en ese período residía principalmente en la hostilidad abierta del régimen militar contra el disenso en las universidades. Esta situación alcanzó su pico en 1967 bajo el gobierno del General Juan Carlos Onganía: sólo en la Universidad de Buenos Aires 1.305 miembros del cuerpo docente fueron expulsados por la intervención ordenada por dicho gobierno.

La situación política empeoró con el golpe militar de 1976. El proteccionismo industrial dio paso a políticas de apertura del mercado nacional al comercio internacional, provocando una significativa caída en la participación de la industria en el PBI. Además, el régimen militar desmovilizó y disciplinó a la sociedad, censuró la prensa y realizó grandes recortes en el presupuesto de las universidades, lo cual retrasó el desarrollo de la investigación, la enseñanza y el desarrollo cultural en el país.

Hacia fines de la década de 1980 se desarrollaron nuevos flujos de argentinos al exterior motivados por factores económicos, a diferencia de los anteriores que tuvieron un origen fundamentalmente político e ideológico.

Esta situación se hizo más evidente durante la década de 1990 como correlato de la crisis del estado nacional-popular<sup>11</sup> y las políticas neoliberales implementadas durante el gobierno de Carlos Menem que provocaron cambios profundos en la sociedad argentina: disminución de las funciones del Estado y reducción de sus funciones redistributivas, concentración económica, aumento de la pobreza con la incorporación de sectores medios, caída del ingreso y modificaciones en el mercado laboral con aumento de la precarización y el desempleo. Los flujos de argentinos al exterior estaban compuestos, en gran medida, por grupos de clase media, residentes en áreas urbanas del país, que motivados por las crisis económicas veían a la emigración como una alternativa de vida y como la oportunidad de lograr el ascenso social que en el país no encontraban.

A fines del 2001 se desató una profunda crisis económica y financiera en la Argentina, que aumentó la propensión a migrar de miles de argentinos. Hubo una importante recesión económica con una caída del PBI superior a los veinte puntos y los índices de desocupación aumentaron, pasando de un 7% en 1992 a un 20% en 2001. Esta crisis generó el éxodo o expulsión de un gran número de argentinos y el flujo de argentinos al exterior tuvo un pico sin precedentes a partir de diciembre de 2001. Estos argentinos presentaban un alto grado de vulnerabilidad porque habían quedado fuera del modelo social y económico de Argentina y además muchos en sus países de acogida en condiciones migratorias irregulares.

Esta nueva corriente emigratoria, además de estar asociada a la crisis argentina de 2001, se vinculaba con una fuerte demanda laboral extranjera y políticas favorables para la naturalización en España –aplicables a argentinos con ascendencia española—, lo cual explica en parte el por qué este país ha recibido una gran proporción de inmigrantes argentinos y latinoamericanos en general. A finales de la primera década este siglo, comenzó una fuerte crisis económica en los países centrales que los llevó al cierre de sus fronteras para el ingreso de extranjeros y generándose migraciones de retorno, las cuales en el caso de los países latinoamericanos también estaban motivadas por las mejoras en sus condiciones económicas: descenso del desempleo, políticas de inclusión social, acceso a derechos, entre otros. Los flujos de argentinos al exterior se mantuvieron bastante estables hasta 2008 y a partir de ese año existió una tendencia a la baja, principalmente

---

<sup>11</sup> La crisis del estado nacional-popular en Argentina durante la década de 1990 implicó la disminución de sus funciones redistributivas y de sus políticas inspiradas en la idea de Estado Benefactor, siendo las privatizaciones de las empresas públicas las medidas más importantes que se implementaron. La ineficacia con la que se manejó el aparato estatal durante décadas había producido en los sectores medios y altos, una predisposición generalizada a las privatizaciones de las empresas públicas (que generaban un fuerte déficit fiscal).

causada por la crisis en los países centrales y la mejora de las posibilidades sociales y de inserción laboral en Argentina en el marco del proceso de recuperación económica que iniciado en 2003. La creación continua de empleo y la mejora en los índices de desocupación revertió el escenario laboral, signado en la década precedente por una alta oferta frente a una baja demanda de trabajo.

## **1.2. Cuantificación de los flujos emigratorios**

La cuantificación de los flujos de argentinos al exterior es una tarea compleja, ya que existe un vacío de cifras oficiales y la información y fuentes de datos disponibles están dispersas y son escasas, siendo los censos de población de Argentina y de los países de destino de los emigrantes argentinos los principales sustentos para su medición.

La falta de información y de mecanismos estatales para cuantificar el impacto real de la emigración ha sido y es un obstáculo constante en la historia del relacionamiento del Estado argentino con sus nacionales en el exterior, a lo que se agrega la inexistencia de un censo de los argentinos con doble nacionalidad que han formado parte, en las décadas recientes, de la llamada “migración de retorno”, es decir, aquellos argentinos que regresaron a Argentina y que adquirieron la nacionalidad del país en el cual estuvieron residiendo.

Argentina no posee fuentes de datos secundarios que calculen sus flujos emigratorios, a diferencia de otros países latinoamericanos que incorporan la emigración en el marco de sus censos de población. Por ejemplo, Colombia en su último censo de 2005 y Ecuador en su ronda censal de 2001 relevaron la cantidad de miembros que habiendo formado parte de un hogar en cierto período de referencia ya no se encontraban en él por haber emigrado al exterior, registrándose el país de emigración.

A pesar de la falta de información oficial sobre los flujos de emigrantes argentinos, detallaremos algunas estimaciones académicas y de organismos internacionales. Calvelo (2011b) realiza una estimación de los argentinos en el exterior en base a datos de los censos de población y concluye que pasaron de 93.600 a 604.000 entre 1960 y 2000, por lo cual la cifra se sextuplicó en el término de 40 años y aumentó a un ritmo promedio de 30 por mil anual, muy por arriba del crecimiento total de la población argentina. Según la autora, a pesar de este aumento de la emigración argentina, su tamaño relativo en relación con la población total del país era bajo, pasando de 0,5% en 1960 a 1,7% en 2000. No obstante, estos datos no deben ocultar la relevancia del aumento de la emigración.

Las estimaciones correspondientes al Banco Mundial señalan que el stock de emigrantes argentinos en el exterior en el año 2013 era de 986.800 (2,3% de la población argentina)<sup>12</sup>. Benencia (2012) señala una cifra un poco menor a ésta, pero para el año 2010 (971.698 de argentinos residiendo en el exterior), y utiliza datos provisorios elaborados en base a estimaciones del Banco Mundial e información de los censos de población de Brasil, Estados Unidos y España de 2010. Este autor señala que la aplicación de medidas restrictivas migratorias por parte de los países desarrollados, en el marco de la crisis económica que sufrieron hacia el 2008, ocasionó una disminución de la inmigración hacia esos destinos y además una tendencia al retorno de una parte de los emigrantes argentinos a su país de origen.

Asimismo, Martínez Pizarro, Cano Christiny y Contrucci (2014), en la serie “Población y Desarrollo” N° 109 de la CEPAL, establecen que el número de emigrantes argentinos ascendía a 710.000 para el año 2010, tomando como fuente el Proyecto IMILA del CELADE y División de Población de las Naciones Unidas. En tal sentido, esta estimación es menor a las mencionadas anteriormente relevadas por el Banco Mundial y por Benencia, correspondiendo a los años 2013 y 2010 respectivamente.

Una estimación más actual del número de emigrantes argentinos es realizada por la Organización Internacional para las Migraciones en su Informe Migratorio Sudamericano del 2017, elaborado en base a información del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas del 2015. Este Informe especifica que el total de emigrantes argentinos era de 940.273 en el año 2015, representando el 2,2% de la población argentina.

Una fuente de información adicional con estimaciones de los flujos de emigrantes argentinos hacia los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es el Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). Se trata de un sistema de generación continua de información migratoria y análisis de las tendencias de la migración internacional de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), entre los que se encuentra Argentina<sup>13</sup>, que reúne información de encuestas, censos, registros administrativos y otras fuentes disponibles. En base a los datos relevados en el

---

<sup>12</sup> Banco Mundial, Migration and Remittances Factbook 2016, Tercera Edición. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23743/9781464803192.pdf>.

<sup>13</sup> El SICREMI posee una red de corresponsales a nivel nacional que se reúne anualmente y Argentina está representada por la Dirección Nacional de Migraciones, organismo dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

tercer Informe del SICREMI- 2015, elaboramos el cuadro y el gráfico, que se detallan a continuación, referentes a los principales países de destino de la OCDE de la emigración argentina.

**Cuadro 1**  
**Emigración de argentinos hacia países de la OCDE<sup>14</sup>**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total-Principales países de destino	12.325	22.556	51.616	39.762	42.592	41.173	39.864	35.155	31.613	24.211	20.870	18.708	17.640
España	6.668	15.976	35.405	21.391	25.609	24.659	24.191	21.462	17.146	9.240	7.567	6.274	4.429
Estados Unidos	2.317	3.297	3.661	3.129	4.805	7.081	7.327	5.645	5.353	5.790	4.399	4.473	4.359
Chile	*	*	*	4.943	4.309	4.085	3.517	3.023	3.746	3.851	3.806	3.849	4.907
México	*	*	*	*	*	*	*	500	921	1.378	1.443	990	937
Italia	717	0	3.907	5.694	4.631	2.746	1.927	1.806	1.937	1.434	1.195	942	742
Alemania	930	1.017	1.437	1.065	818	767	885	944	911	896	921	988	1.022
Canadá	455	625	845	1.783	1.648	1.169	894	624	542	492	445	300	285
Japón	*	*	*	*	*	*	453	488	505	377	370	319	317
Israel	1.054	1.368	5.932	1.371	458	397	293	319	188	284	337	220	222
Francia	184	273	429	386	314	269	377	344	364	469	387	353	420

\*sin especificar

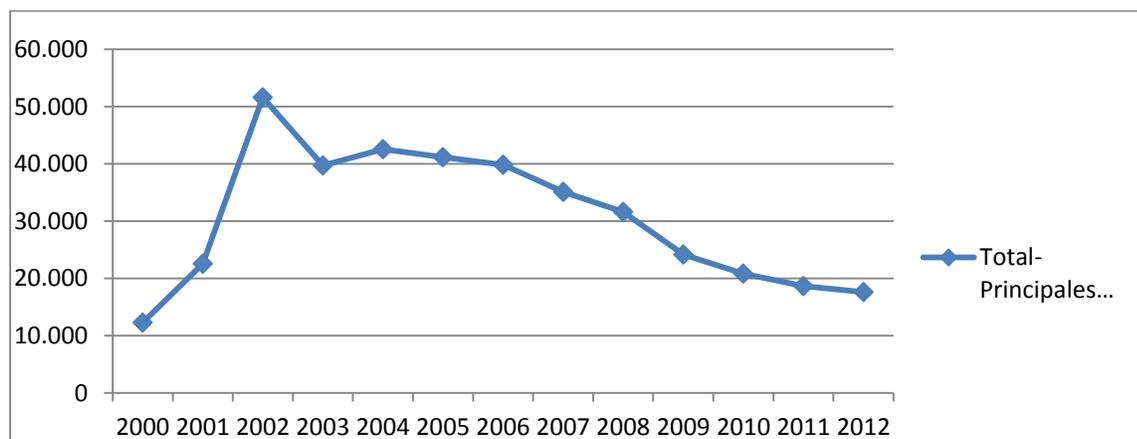
**Fuente:** Elaboración propia a partir del Informe SICREMI 2015- Cuadro E.d.fl.

<sup>14</sup> La información sobre la emigración de los argentinos a los países de la OCDE se obtiene de las estadísticas oficiales de estos últimos países proporcionadas a la OCDE. Estas estadísticas están basadas en las definiciones nacionales y no han sido estandarizadas.

La desventaja de este método es que el alcance de las estadísticas nacionales puede variar considerablemente de país a país. Las estadísticas de los Estados Unidos, por ejemplo, comprende la información solamente de la migración que obtiene la denominada “green card”, es decir, las personas que reciben el derecho de residencia permanente. Por otro lado, las de Alemania, abarcan a personas que llegaron del extranjero y viven en un hogar, teniendo la intención de permanecer en Alemania por más de un cierto periodo de tiempo, se han inscripto en el registro de población municipal y son o ciudadanos de la Unión Europea o tienen permiso de residencia por un periodo compatible con el tiempo de estancia que manifiesta la intención.

En la práctica, lo que quiere decir esto es que las estadísticas sobre emigración de los argentinos hacia los países de la OCDE en esta publicación son parciales y no incluyen necesariamente a todos los emigrantes en todos los países de destino.

**Gráfico 1**  
**Emigración de argentinos hacia países de la OCDE**



**Fuente:** Elaboración propia a partir del Informe SICREMI 2015- Cuadro E.d.fl.

Como se puede vislumbrar en el Cuadro 1 y Gráfico 1, el total de emigrantes argentinos hacia los principales países de destino de la OCDE alcanzó su pico máximo en el año 2002, con un descenso en el 2003 y un nuevo repunte en 2004; a partir del cual comenzó un descenso sostenido hasta alcanzar en 2010 valores cercanos a los del 2001, y continuó descendiendo en 2011 y 2012. España fue el país de destino con cambios mayores y abruptos, duplicándose la cantidad de argentinos residentes en ese país en 2001 y 2002 y alcanzando su número más bajo en 2012. Estados Unidos registró un salto importante en el 2005, casi duplicándose el total de emigrantes argentinos allí. Asimismo, Israel presentó un significativo número de argentinos residentes en ese país en 2002, casi quintuplicándose en relación con el 2001 y pasando en el 2003 a cifras similares a las del 2001 nuevamente.

Otra fuente de datos para el estudio de los flujos emigratorios de argentinos son los registros de entradas y salidas internacionales del país<sup>15</sup>. A pesar de que estos registros no relevan emigrantes sino movimientos internacionales de personas y poseen algunas limitaciones por su naturaleza administrativa y no estadística, permiten formarse una idea de la tendencia de la emigración de un país. A continuación, se detallan un cuadro y un gráfico que elaboramos tomando como fuente los

<sup>15</sup> Los registros administrativos de ingreso y egreso a un país, que generalmente poseen las autoridades migratorias, no informan la cantidad de población que inmigró o emigró de un territorio nacional, sino que informan las cantidades de movimientos internacionales de pasajeros (salidas y entradas), sin saberse la habitualidad de sus residencias. Estos registros adolecen de una serie de deficiencias de calidad y sesgos como consecuencia del carácter no estadístico de su registro.

registros de ingreso y egreso de argentinos a Argentina de la Dirección Nacional de Migraciones, específicamente por el Aeropuerto Internacional de Ezeiza.

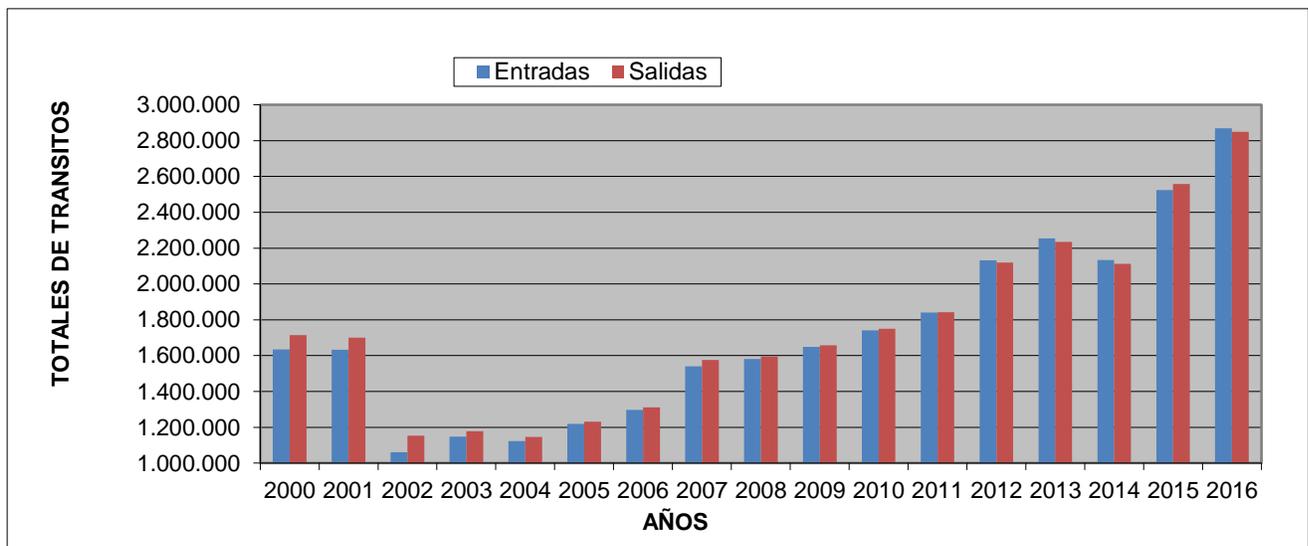
**Cuadro 2**  
**Entradas y salidas de argentinos- Aeropuerto Internacional de Ezeiza 2000-2016**

AÑO	ENTRADAS *	SALIDAS *	DIFERENCIA *
2000	1.635.247	1.715.006	-79.759
2001	1.633.199	1.700.320	-67.121
2002	1.061.222	1.152.592	-91.370
2003	1.147.933	1.177.515	-29.582
2004	1.123.562	1.146.031	-22.469
2005	1.219.239	1.231.575	-12.336
2006	1.296.940	1.311.613	-14.673
2007	1.540.690	1.575.195	-34.505
2008	1.580.396	1.595.849	-15.453
2009	1.649.075	1.657.310	-8.235
2010	1.741.739	1.750.197	-8.458
2011	1.840.302	1.841.529	-1.227
2012	2.131.731	2.119.049	12.682
2013	2.254.798	2.235.043	19.755
2014	2.134.135	2.111.669	22.466
2015	2.525.211	2.558.821	-33.610
2016	2.869.486	2.848.711	20.775
<b>TOTAL</b>	<b>29.384.905</b>	<b>29.728.025</b>	<b>-343.120</b>

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones de Argentina

\* Cifra en cantidad de personas.

**Gráfico 2**  
**Entradas y salidas de argentinos- Aeropuerto Internacional de Ezeiza 2000-2016**



Fuente: Dirección Nacional de Migraciones de Argentina

Tanto en el Cuadro 2 como en el Gráfico 2, se puede constatar la evolución de los saldos migratorios de argentinos desde el año 2000 hasta 2016 por el Aeropuerto Internacional de Ezeiza. Entre 2000 y 2011 los saldos fueron negativos, es decir, las salidas de argentinos fueron mayores que las entradas, siendo el saldo negativo más significativo en 2002, asociado a la grave crisis económica y social que la República Argentina atravesó a fines de 2001. En 2012 se produjo el primer saldo migratorio positivo de argentinos del período analizado, saldo que casi se duplicó en 2014. Sin embargo, en 2015 nuevamente las salidas de argentinos superaron a sus ingresos al país, por lo cual el saldo migratorio fue negativo, llegando a alcanzar un valor similar al de 2007. Y finalmente, en 2016 se volvió a producir un saldo migratorio positivo de argentinos en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza. Si acumulamos los saldos migratorios entre 2000 y 2016, se podría estimar que 343.120 argentinos emigraron en ese período.

### **1.3. Perfiles de los emigrantes argentinos**

En lo referente a la perspectiva cualitativa de la emigración argentina<sup>16</sup>, según las investigaciones realizadas por Calvelo (2011b), Murias (2005), Novick (2007) y Maguid y Cerrutti (2011), existe una heterogeneidad de experiencias migratorias, principalmente a partir del año 2001. Calvelo (2011b) sostiene que esa diversidad se refiere a la incorporación progresiva de población proveniente de sectores sociales disímiles y se manifiesta en las motivaciones de los migrantes, sus perfiles ocupacionales y educativos, sus disposiciones étnicas y culturales y los países de destino; lo cual conlleva evitar el estereotipo histórico del emigrante argentino vinculado a la migración calificada y a un alto nivel educativo. Asimismo, según la autora, esta heterogeneidad se expresa en la diversidad de experiencias migratorias. Por un lado, en la existencia de una emigración regional con sus múltiples particularidades (como la emigración económica hacia Brasil de ejecutivos argentinos que trabajan en grandes empresas), pero también vinculada principalmente al retorno de los inmigrantes limítrofes a sus países junto con su descendencia argentina. Por otro lado, se encuentra la emigración argentina extra-regional, mucho más heterogénea aún, cuyos principales países de destino son los del Hemisferio Norte. Calvelo (2011b) concluye que esta diversidad conlleva a la necesidad de evitar los estereotipos del emigrante argentino que

---

<sup>16</sup> En rigor de verdad, son necesarios trabajos o investigaciones de mayor densidad, que no están disponibles, con el propósito de avanzar en la caracterización de los emigrantes argentinos y lograr mayores certidumbres su composición y perfiles.

históricamente han estado dominados por la figura de la migración calificada y el alto nivel educativo-

Murias (2005) posee la misma perspectiva y sostiene que esa heterogeneidad es una nueva característica del flujo emigratorio argentino que se observa en la multiplicidad de situaciones sociales, culturales y económicas de las personas que lo integran. Ya no son sólo profesionales de clase media, sino de diversas extracciones socio-económicas y culturales. Sin embargo, más allá de estos nuevos sectores que se incorporan a la emigración argentina, sigue siendo importante la cantidad de universitarios y profesionales. La autora agrega que en estos casos y con anterioridad al viaje se produce un deterioro de sus condiciones de vida y de sus expectativas de crecimiento laboral y económico en el país.

Asimismo, Novick (2007) sostiene que la emigración argentina, fundamentalmente a partir de 2001, es una opción de vida para muchos jóvenes argentinos, no sólo sustentada en sus expectativas económicas o desarrollos profesionales insatisfechos, sino en el hecho de que se generan redes, contactos, aprendizajes sociales y modelos de migración que promueven el proceso. Muchos de estos jóvenes son descendientes de inmigrantes que arribaron a la Argentina en el pasado, por lo cual ya están familiarizados con las experiencias migratorias. Sin embargo, Murias (2004) sostiene que, al no ser Argentina un país típicamente expulsor, sus emigrantes no encuentran fácilmente marcos de referencia en lo que a experiencia migratoria se refiere, por lo cual sus procesos migratorios resultan muchas veces caóticos y poco planificados.

Teniendo en cuenta que a partir del 2001 España ha sido el país preferentemente elegido por los emigrantes argentinos, es importante considerar sus perfiles. Maguid y Cerrutti (2011) consideran que dichos emigrantes poseen los siguientes rasgos distintivos, en comparación con otros grupos de migrantes en España: sus elevados niveles educativos y ocupacionales y su forma de llegada, en familia, y no de manera independiente como la mayoría de los otros colectivos. Estos rasgos, según las autoras, tienen como resultado que la proporción de varones y mujeres en este colectivo migratorio sea relativamente similar. Además, muchos logran acceder a la ciudadanía española o europea y prácticamente la totalidad de los padres y madres de menores los tienen con ellos residiendo en España.

#### **1.4. Países de destino**

En relación a los países de destino de los emigrantes argentinos, generalmente se los asocia a los destinos extra-regionales. Sin embargo, con el paso de los años fueron variando, produciéndose cambios significativos en su distribución por país de residencia. Al respecto, Calvelo (2011a) señala que en 1960 el 61% de los emigrantes argentinos se encontraba en Latinoamérica, porcentaje que pasó a 35% hacia el año 2000; mientras que el stock de argentinos residentes en Estados Unidos, Canadá y Europa pasó de 27% a 55% en esos mismos años. Hasta 1980 los países latinoamericanos aglutinaron la mayor parte de los argentinos en el exterior y desde 1990, y con mayor intensidad hacia el año 2000, comenzaron a predominar los países extra-regionales (principalmente Europa y Estados Unidos) como destino de los emigrantes argentinos. Asimismo, la autora observa una disminución del predominio extra-regional de Estados Unidos y un avance de los países europeos, principalmente España.

El análisis de Benencia (2012) coincide con esta tendencia. Utilizando datos provisorios elaborados en base a cálculos del Banco Mundial del 2010 e información de los censos de Brasil, Estados Unidos y España, el autor estima que la emigración argentina tiene como principales destinos a España (30,02%), Estados Unidos (23,25%), Chile (8,49%), Paraguay (6,08%) e Israel (4,97%), por lo cual España y Estados Unidos concentraron el 53% de la emigración argentina hacia el año 2010.

Asimismo, en la década del 2000 España se consolidó como el país preferentemente de destino de los emigrantes argentinos. Cerrutti y Maguid (2011) señalan que el stock de argentinos residentes en España se incrementó en un 4,8% entre 1998 y 2009, pasando de 61.323 a 295.401. Sostienen que la migración entre Argentina y España no es un fenómeno nuevo, pero la historia reciente presenta tres factores distintivos: la búsqueda de oportunidades profesionales, el exilio político y la crisis social y económica que ocurrió en Argentina en 2001. Estos factores ocasionaron una creciente diversificación socioeconómica del universo de emigrantes argentinos, quienes se caracterizaban por elevados niveles educativos y ocupacionales y su forma de llegada en familia.

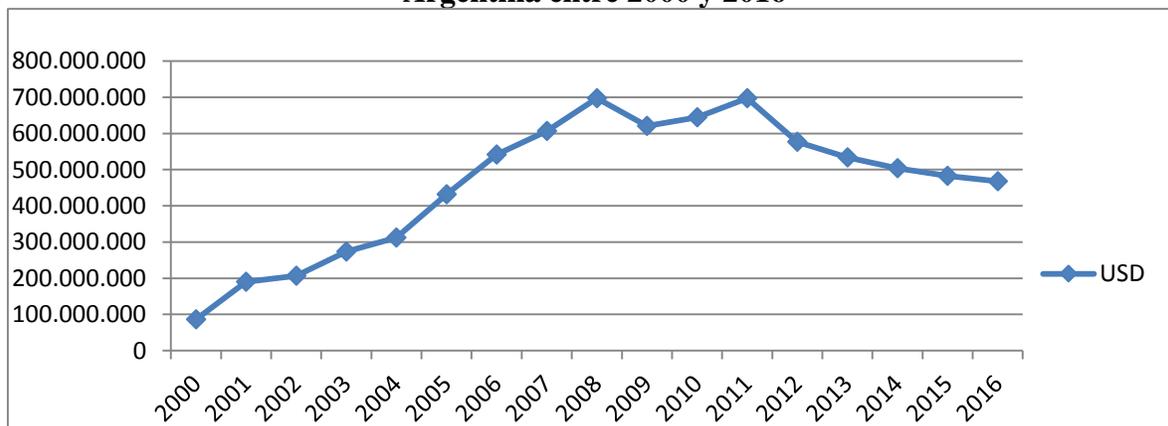
#### **1.5. Remesas**

Las remesas son la suma de dinero ganada o adquirida por no nacionales, transferida a su país de origen, según el Glosario sobre Migración de la OIM (2006).

Respecto a las remesas que envían los argentinos desde el exterior, Argentina es uno de los países latinoamericanos con menor impacto de este tipo de recursos, representando un porcentaje muy bajo de su Producto Bruto Interno (PBI). Argentina ocupa el sexto lugar por monto de remesas en Sudamérica, después de Colombia, Perú, Ecuador, Brasil y Bolivia. Si se compara a Argentina con los países latinoamericanos, queda muy lejos de los 21,000 millones de dólares que recibe México, o los más de 5,000 millones de dólares que percibe Guatemala. Los países con menor ingreso bruto per cápita son los que reciben generalmente mayores montos de remesas.

En base a estimaciones realizadas por el Banco Mundial<sup>17</sup>, hemos confeccionado el siguiente gráfico en el que se puede apreciar la evolución de las transferencias personales y remuneración de empleados recibidos por Argentina entre 2000 y 2016<sup>18</sup>.

**Gráfico 3**  
**Evoluciones de las transferencias personales y remuneración de empleados recibidas por Argentina entre 2000 y 2016**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

<sup>17</sup> Disponible en

<https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.TRF.PWKR.CD.DT?end=2016&locations=AR&start=2000&view=chart>

<sup>18</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, las transferencias personales comprenden todas las transferencias corrientes en efectivo o en especie realizadas por hogares residentes a no residentes o recibidas por hogares residentes de no residentes. Las transferencias personales incluyen, por lo tanto, todas las transferencias corrientes entre personas residentes y no residentes. Remuneración de los empleados se refiere a los ingresos de trabajadores fronterizos, de temporada y otros asalariados temporales que trabajan en una economía en la que no son residentes y los residentes contratados por entidades no residentes.

Como se puede observar en el gráfico, el monto de las transferencias personales y remuneración de empleados fue creciendo desde el año 2000 a medida que se intensificaba el flujo de argentinos hacia el exterior, alcanzando su punto de inflexión en el 2008, momento en el que obtuvieron valores cercanos a los 700 millones de dólares y en coincidencia con el inicio de la crisis económica en los principales países de destino de los emigrantes argentinos. En 2009 se produjo una caída y en 2010 un leve repunte que se consolidó en 2011, alcanzando valores similares al 2008. Sin embargo, en 2012 hubo una baja importante, que continuó en los años siguientes y se consolidó en 2016 con un valor por debajo de los 500 millones de dólares.

## **2. Marco normativo relativo a la emigración argentina**

El marco normativo para el abordaje de la emigración argentina está constituido principalmente por la Ley de Migraciones N° 25.871<sup>19</sup>, la cual ha recibido gran atención debido a sus importantes avances, especialmente en lo que refiere al tratamiento de la inmigración, cuestión que ha ostentado históricamente un lugar más relevante que la emigración en la agenda política argentina.

Esta ley establece los principios y lineamientos estratégicos y fundamentales de la política migratoria argentina. Introduce modificaciones profundas en el ámbito migratorio y señala el camino de un cambio de políticas públicas en la materia: fortalece los mecanismos de prevención a través de la facilidad de acceso a la residencia de los inmigrantes, antes que los sistemas restrictivos que propenden a la adopción de medidas de control y expulsión; reconoce derechos esenciales a los inmigrantes que facilitan su inserción e integración en la sociedad de acogida; y otorga mayores garantías para la tutela de sus derechos. Giustiniani (2004) sostiene que esta ley surgió principalmente por tres razones: dejar atrás la restrictiva legislación vigente hasta ese momento, conocida como "Ley Videla" y llamada así por el ex Presidente de facto Jorge Rafael Videla; sentar coherencia con lo expresado en la Constitución Nacional, que desde 1994 pone por encima de ésta los tratados y convenciones internacionales; y proporcionar las bases para una política adaptada al nuevo siglo y a las realidades regionales e internacionales.

---

<sup>19</sup> Sancionada el 17 de diciembre de 2003, promulgada de hecho el 20 de enero de 2004, reglamentada por el Decreto N° 616 del 3 de mayo de 2010 y modificada por el Decreto N° 70 del 21 de enero de 2017.

Debemos destacar que esta legislación fue redactada con la participación de varias e importantes organizaciones de la sociedad civil y de migrantes y fue acompañada por la aprobación de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165<sup>20</sup> y la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

La Ley N° 25.871 se focaliza en la persona migrante y en la protección de sus derechos, entendiendo la migración como un derecho humano, esencial e inalienable de la persona, que el Estado debe garantizar sobre la base de los principios de igualdad y universalidad (artículo 4). También consagra la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, estableciendo el derecho al acceso a la educación y salud sin perjuicio de la situación migratoria del migrante; el derecho a la asistencia jurídica gratuita; al debido proceso; a la asistencia de un intérprete; a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan los inmigrantes. A su vez, contempla el derecho de los inmigrantes al acceso a la información y a la reunificación familiar con sus padres, conyugues, hijos menores o mayores con capacidades diferentes.

Asimismo, la Ley N° 25.871 incorpora como categoría migratoria de admisión el “criterio de nacionalidad MERCOSUR”, establecido en el Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR<sup>21</sup>, suscripto en 2002. A través de esta categoría migratoria, toda persona nacional de los Estados Parte o Asociados del MERCOSUR puede acceder al beneficio de la residencia en el territorio argentino con sólo acreditar su nacionalidad y la carencia de antecedentes penales, otorgándose de esta manera un trato diferenciado a los ciudadanos del bloque regional.

En lo referente a la emigración argentina, la Ley N° 25.871 manifiesta un cambio en su abordaje, toda vez que se contempla esta cuestión por primera vez en un texto jurídico que regula el fenómeno migratorio. Esta tardía inclusión demuestra el poco interés e importancia que Argentina le había otorgado a sus emigrantes anteriormente y, asimismo, puede atribuirse al aumento y, por lo tanto, mayor visibilización que a partir de la crisis de 2001 tuvieron los flujos de argentinos al exterior, como señalamos precedentemente.

---

<sup>20</sup> Sancionada el 8 de noviembre de 2006 y promulgada el 28 de noviembre de 2006.

<sup>21</sup> MERCOSUR/CMC/DEC N° 28/02 por la que se aprueban los Acuerdos N° 13/02 sobre “Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y N° 14/02 sobre “Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR.

Sin embargo, de los once títulos que posee esta ley, únicamente el título IX -denominado “De los argentinos en el exterior”- se focaliza en la emigración argentina. Este título posee sólo tres artículos: el artículo 102 explicita la facultad del gobierno argentino de suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes argentinos para asegurarles sus derechos laborales<sup>22</sup>; el artículo 103 hace referencia al derecho de todo argentino con más de dos años de residencia en el exterior de retornar al país con ciertos bienes libres de impuestos y demás tasas<sup>23</sup>; y el artículo 104 establece que las Embajadas y Consulados argentinos deberán informar a sus connacionales sobre las franquicias y otras exoneraciones para retornar al país<sup>24</sup>. El Decreto 616/2010, que reglamenta la ley, únicamente regula el artículo 103 estableciendo el organismo competente en la determinación del procedimiento, alcances y beneficios impositivos de los argentinos que retornan al país<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> ARTÍCULO 102.- “El gobierno de la República Argentina podrá suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes argentinos para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor. Dichos tratados deberán asimismo garantizar a los emigrantes la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares en la República Argentina. El Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios otorgados por la presente ley respecto de los súbditos de aquellos países que tengan establecidas restricciones para los ciudadanos argentinos allí residentes, que afecten gravemente el principio de reciprocidad”.

<sup>23</sup> ARTÍCULO 103.- “Todo argentino con más de dos (2) años de residencia en el exterior que decida retornar al país podrá introducir los bienes de su pertenencia destinados a su actividad laboral libre de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes, así como su automóvil, efectos personales y del hogar hasta el monto que determine la autoridad competente, hasta el monto y con los alcances que establezca el Poder Ejecutivo Nacional”.

<sup>24</sup> ARTÍCULO 104.- “Las embajadas y consulados de la República Argentina deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los argentinos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país”.

<sup>25</sup> REGLAMENTACIÓN/ ARTÍCULO 103.- “La Dirección General de Aduana dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas será la autoridad competente para determinar el procedimiento, alcances y montos de los beneficios impositivos a otorgar a los argentinos que retornen al país luego de haber residido en el exterior. Los bienes introducidos al país al amparo de tal régimen no podrán ser transferidos por actos entre vivos, ni gravados, por un plazo mínimo de DOS (2) años, contados a partir de su despacho a plaza, sin autorización previa de la autoridad competente. Quienes hubieren gozado de este beneficio sólo podrán acogerse nuevamente a él después de transcurridos SIETE (7) años, a contar de la fecha del acto administrativo por el que fue acordado”.

En tal sentido, la Dirección General de Aduana aprobó la Resolución General de AFIP N° 3109/2011, la cual establece que los argentinos que retornan al país luego de haber residido más de dos años en el exterior, pueden ingresar, exentos del pago de derechos de importación, impuestos, tasas, contribuciones y demás gravámenes: los efectos personales y del hogar, nuevos o usados, destinados al uso del beneficiario o de su grupo familiar; un automóvil por persona, usado y registrado a nombre del interesado, siempre que su valor en aduana sea inferior o igual 15.000 dólares estadounidenses o su equivalente en otra moneda; y los bienes destinados a su actividad laboral, entendiéndose como tales las herramientas, máquinas, aparatos e instrumentos siempre que acrediten ser necesarios para el ejercicio de su profesión, arte u oficio, y que no permitan presumir la instalación de talleres, laboratorios comerciales, industriales o semejantes.

### **3. Organismos gubernamentales que intervienen en las políticas para los argentinos en el exterior y sus funciones principales**

Las políticas de la República Argentina para sus nacionales en el exterior se encuadran en el marco más amplio de la política migratoria del país. Ésta posee al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda como el organismo primario responsable de su formulación e implementación, aunque también el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social intervienen en su elaboración desde el punto de vista de sus competencias específicas y con distintos grados y niveles de intervención, de acuerdo con lo estipulado por la Ley de Ministerios N° 22.520. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto interviene como responsable de la definición de la política exterior y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en relación con la evaluación de las necesidades de mano de obra del país. Asimismo, el Jefe de Gabinete de Ministros interviene en su rol de coordinador de las actividades de todos los Ministerios nacionales, realizando su programación y control estratégico, a fin de obtener coherencia en el accionar de la administración pública e incrementar su eficacia. En particular, en lo que concierne a las instituciones responsables de las políticas para los argentinos en el exterior, la Ley N° 22.520 distribuye competencias principalmente entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que detallaremos a continuación.

#### **3.1. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda**

La Ley de Ministerios N° 22.520 establece que compete al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda entender en la elaboración y aplicación de las normas que rigen lo inherente a las migraciones internas y externas<sup>26</sup>, entendiendo que el concepto de migraciones externas hace referencia a las migraciones internacionales, incluyendo a la inmigración y a la emigración. La Dirección Nacional de Migraciones<sup>27</sup> (en adelante DNM) es el organismo descentralizado actuante bajo la órbita de este Ministerio, que posee como misión aplicar la política y la normativa migratoria de la Argentina.

---

<sup>26</sup> Ley N° 22.520, artículo 17, inciso 16.

<sup>27</sup> Organismo creado el 4 de febrero de 1949, durante la presidencia de Juan Domingo Perón.

La estructura organizativa de la DNM fue aprobada por la Decisión Administrativa 250/2008<sup>28</sup>, luego de varios años de negociaciones. Dicha normativa establece una nueva conformación organizativa y una ampliación de la dotación de cargos del organismo, debido a que la temática migratoria cobra relevancia en la agenda internacional y a la entrada en vigencia de la Ley N° 25.871 desde 2004, requiriendo – según lo mencionado en los considerandos de la referida Decisión Administrativa- la dotación de los recursos humanos necesarios para dar cumplimiento a las tareas técnicas y administrativas que permitan alcanzar, con criterios de eficacia y eficiencia, los objetivos estratégicos y las nuevas funciones asignadas a la DNM.

Asimismo, la Decisión Administrativa 250/2008 estipula los siguientes objetivos de la DNM<sup>29</sup>, entre otros:

- ✓ Fiscalizar el cumplimiento de las normas migratorias vigentes estableciendo los procedimientos inherentes a su aplicación.
- ✓ Entender en el control migratorio relativo al ingreso y egreso de personas en todo el Territorio Nacional.
- ✓ Intervenir en la admisión de extranjeros en todo el Territorio Nacional estableciendo los controles que aseguren la correcta documentación de aquellos a quienes corresponda su permanencia en el país.
- ✓ Entender en todos los asuntos de contenido migratorio vinculados a la aplicación de la política internacional establecida por el Estado, incluyendo aquellos referidos a los argentinos en el exterior, así como en los temas de contenido social migratorio.

Tomando en consideración este último objetivo y que, como mencionamos en la sección precedente, la Ley N° 25.871 posee un título abocado a la emigración de los argentinos, la Decisión Administrativa 250/2008 creó el Departamento de argentinos en el exterior (en adelante DAE) bajo la órbita de la Dirección de Asuntos Internacionales y Sociales de la DNM<sup>30</sup>, respondiendo a la necesidad de incluir la temática de la emigración en su estructura organizativa. Esta Dirección posee, entre otras funciones, el estudio de la problemática de los argentinos en el exterior, proponiendo medidas tendientes a dar solución a los inconvenientes documentarios que se les originen y efectuando las consultas interinstitucionales que correspondieren.

---

<sup>28</sup> Aprobada por la Jefatura de Gabinete de Ministros el 25 de junio de 2008.

<sup>29</sup> Anexo I de la Decisión Administrativa 250/2008.

<sup>30</sup> Anexo II de la Decisión Administrativa 250/2008.

Siguiendo con lo estipulado por la mencionada Decisión Administrativa, el DAE busca fortalecer los vínculos con los argentinos residentes en el exterior, en particular a través de los siguientes objetivos:

- ✓ Entender en la elaboración de perfiles de los argentinos residentes en el exterior.
- ✓ Compilar información sobre el número de argentinos residentes regulares e irregulares a nivel regional e internacional.
- ✓ Intervenir en la elaboración de políticas, programas o acciones sobre políticas de vinculación o retorno con nacionales en el exterior.
- ✓ Intervenir en la tramitación de las franquicias establecidas en el artículo 103 de la Ley N° 25.871.
- ✓ Asistir a las representaciones consulares argentinas en el exterior sobre la normativa necesaria para la obtención de la residencia para hijos de ciudadanos argentinos y sobre las franquicias establecidas en el artículo 103 de la Ley N° 25.871.
- ✓ Asistir a los nacionales argentinos en la información requerida para la tramitación de la residencia en el exterior.
- ✓ Representar a la DNM en las reuniones nacionales, regionales o internacionales donde se planteen programas o acciones de vinculación con nacionales en el exterior.

### **3.2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**

Según la Ley N° 22.520, concierne al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto entender en la protección y asistencia de los ciudadanos argentinos en el exterior, en el fortalecimiento de sus vínculos con el país<sup>31</sup>, y en lo relativo a las representaciones permanentes o transitorias de Argentina en el exterior<sup>32</sup>, e intervenir en la elaboración y ejecución de la política de migración e inmigración en el plano internacional<sup>33</sup>.

Su estructura organizativa en los niveles de Dirección General Nacional o equivalente y en el primer nivel operativo es aprobada por la Decisión Administrativa 10/2002<sup>34</sup>. Esta normativa señala que compete a la Dirección General de Asuntos Consulares, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, entender en el funcionamiento de las representaciones consulares en el

---

<sup>31</sup> Ley N° 22.520, artículo 18, inciso 7.

<sup>32</sup> Ley N° 22.520, artículo 18, inciso 23.

<sup>33</sup> Ley N° 22.520, artículo 18, inciso 28.

<sup>34</sup> Aprobada por la Jefatura de Gabinete de Ministros el 25 de junio de 2002.

extranjero a fin de asistir a los argentinos en el exterior, entre otras cuestiones<sup>35</sup>. Asimismo, establece las acciones de esta Dirección, entre las cuales resaltamos las siguientes:

- ✓ Entender en los asuntos relativos a la identificación, legalizaciones y los demás correspondientes a la función consular que se refieran a la protección de los intereses de los ciudadanos argentinos en el exterior.
- ✓ Entender en la procedencia y formalidades reglamentarias de los repatrios de ciudadanos argentinos.
- ✓ Asesorar sobre el establecimiento, reapertura o clausura de Representaciones Consulares, y sobre la dotación del personal de las mismas.
- ✓ Intervenir en cuestiones que puedan implicar un cambio o modificación de las normas migratorias de la República.
- ✓ Intervenir en los aspectos internacionales relacionados con la política de migración e inmigración.

La estructura de la Dirección General de Asuntos Consulares fue aprobada por medio de la Resolución N° 2398/00 del Ministerio de Relaciones Exteriores, estableciendo cuatro Direcciones bajo su órbita: Documentación de Viaje, Técnica Consular, Argentinos en el Exterior y Migraciones Internacionales, cuyas funciones principales describimos a continuación.

La Dirección de Documentación de Viaje interviene en la solicitud, confección y provisión de los distintos pasaportes consulares, elaborando las instrucciones pertinentes para la gestión de los mismos en cuanto a la aplicación de las normas emanadas de los organismos nacionales competentes en la materia. Por su parte la Dirección Técnica Consular incluye entre sus acciones la implementación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en el ámbito de su competencia, la interrelación con las representaciones consulares, la emisión de dictámenes técnicos consulares, la elaboración de instrucciones pertinentes a la función, el contralor de la actividad notarial consular, la supervisión del control de la percepción de los derechos consulares y del cuadro arancelario.

La Dirección de Argentinos en el Exterior interviene en la asistencia a los connacionales, tanto sea en la colaboración para facilitar su traslado a la Argentina, como en la asistencia ante situaciones de detención en el exterior, búsqueda de paradero, apoyo para la repatriación de ciudadanos argentinos indigentes o asistencia a los familiares para repatriar al país los restos mortales de

---

<sup>35</sup> Anexo II de la Decisión Administrativa 10/2002.

argentinos fallecidos en el exterior. Por último la Dirección de Migraciones Internacionales interviene, entre otras cuestiones, en la identificación, análisis, elaboración, evaluación y seguimiento de todas las cuestiones vinculadas a las migraciones internacionales en orden al interés nacional.

Asimismo, la Subsecretaría de Relaciones Institucionales es el área del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que posee como función, entre otras, la participación junto a las autoridades electorales argentinas en la organización del voto de los argentinos en el exterior. Esta Subsecretaría cuenta con varias Direcciones y una de ellas es la Dirección de Asuntos Federales y Electorales. Ésta es la encargada de coordinar, junto a la Dirección General de Asuntos Consulares, la participación del Ministerio en la realización de los comicios en las Representaciones Diplomáticas y Consulares de la República Argentina en el exterior en ocasión de las Elecciones Nacionales.

Los lineamientos de política exterior de la República Argentina 2013-2015<sup>36</sup> estipulan lo siguiente, específicamente en lo referente a la asistencia a los argentinos en el exterior,

- ✓ Implementar políticas proactivas para mejor protección y asistencia de los emigrados argentinos así como mecanismos de coordinación e interacción con las comunidades de residentes argentinos en el exterior y sus asociaciones, para ayudarlos a lograr su inclusión social en el medio local y reafirmar sus vínculos con Argentina.
- ✓ Definir los elementos e implementar un programa de asistencia y reinserción en territorio argentino para nacionales que deseen retornar al país y desarrollar mecanismos de colaboración a tal fin con organismos internacionales, nacionales y provinciales.
- ✓ Favorecer la creación de una red virtual de connacionales emigrados interesados en establecer contactos entre sí y con referentes públicos y privados en la Argentina, dentro de sus respectivos ámbitos de actividad.
- ✓ Incorporar las nuevas áreas de atención y cooperación consular: migrantes vulnerables, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, violencia familiar y de género, etc.
- ✓ Incrementar la capacidad de desempeño de la red consular para atender necesidades crecientes en volumen, diversidad, complejidad y extensión geográfica.

---

<sup>36</sup> Recuperado de <http://www.concursos2015.cancilleria.gob.ar/userfiles/Lineamientos-politica-exterior-2013-2015.pdf>

#### **4. Análisis de las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales para los argentinos en el exterior**

La República Argentina se ha constituido como un país de inmigración a lo largo de su historia y su Estado se ha abocado principalmente a la implementación de políticas y programas focalizados en el tratamiento de esta cuestión, ya sea con una lógica de atracción o de restricción de los flujos migratorios de acuerdo al momento histórico. En relación con la emigración, sólo se han implementado medidas coyunturales, las que -de acuerdo al análisis que realizamos a continuación- muchas veces han sido tardías y frecuentemente focalizadas hacia ciertos grupos del heterogéneo conjunto de emigrantes argentinos.

El período de análisis de las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales para los argentinos en el exterior que abordamos en esta sección es el comprendido entre 2001 y 2016<sup>37</sup>. Comenzamos en 2001 ya que, como señalamos anteriormente, en ese año se produjo un aumento del flujo de emigrantes argentinos debido a la crisis económica y de gobernabilidad que sufrió el país, a partir de lo cual pareciera ser que desde el Estado argentino comenzó a reconocerse como país de emigración y no sólo de inmigración.

##### **4.1. El Programa Provincia 25<sup>38</sup> y los derechos políticos de los argentinos en el exterior**

Los argentinos en el exterior pueden ejercer su derecho al voto desde 1991 cuando se aprobó la Ley N° 24.007<sup>39</sup>. Este derecho es voluntario, se ejerce en las elecciones de carácter nacional (presidenciales, legislativas y parlamentarios del MERCOSUR), requiere tener asentado el domicilio en el exterior en el documento de identidad y la previa inscripción en el Registro de

---

<sup>37</sup> Con anterioridad al 2001, principalmente a partir de la década de 1960, el Estado argentino implementó ciertas políticas y programas aislados vinculados a la emigración, pero focalizados fundamentalmente en la migración calificada, entre las cuales destacamos los siguientes: el *Programa de Repatriación de Científicos en el Exterior* implementado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- CONICET en 1958; la creación de la *Comisión Especial de Estudio de la Migración de Científicos, Profesionales, Técnicos y Obreros altamente calificados* mediante el Decreto 7558/65; y la creación de la *Comisión Nacional para el retorno de los argentinos en el exterior* en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a través del Decreto 1798/84.

<sup>38</sup> El Programa se denomina Provincia 25 porque la República Argentina, de acuerdo con los principios del federalismo, se divide en 24 provincias, por lo cual la población correspondiente a los argentinos residentes en el exterior formarían parte de la provincia número 25.

<sup>39</sup> Reglamentada por el Decreto N° 1138/93 y modificada por el Decreto N° 254/2009.

Electores Residentes en el Exterior<sup>40</sup>. En el caso de las elecciones legislativas nacionales (diputados y senadores), los argentinos residentes en el exterior votan por los candidatos correspondientes al distrito electoral de última residencia en Argentina, mediante una boleta distinta de las utilizadas en las elecciones en el territorio nacional.

A pesar de la vigencia de la Ley N° 24.007, la participación electoral de los argentinos en el exterior fue decreciente y no pudo generalizarse<sup>41</sup>, principalmente por su forma de implementación burocrática y por las dificultades de difusión entre los destinatarios. Es por ello que el Ministerio del Interior decidió crear el Programa Provincia 25 en 2007<sup>42</sup>, a cargo de la Secretaría de Provincias de ese Ministerio. Este Programa se propone garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los argentinos en el exterior, promoviendo el fortalecimiento de sus vínculos con el Estado Nacional, su integración y la unificación de su representación, y asistiéndolos en las gestiones que sean de competencia de ese Ministerio.

Específicamente, el Programa Provincia 25 posee como objetivos:

- ✓ Asegurar el ejercicio de los derechos electorales de todos los argentinos en el exterior, facilitando los trámites para emitir el sufragio.
- ✓ Crear institutos de representación de las comunidades de argentinos en el exterior, promoviendo su integración.
- ✓ Proponer la representación específica en el Congreso Nacional de la población de Provincia 25.
- ✓ Facilitar la gestión de documentación de incumbencia del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- ✓ Resguardar y asistir a los argentinos en el exterior en sus derechos sociales.
- ✓ Implementar herramientas de comunicación con la población de la Provincia 25, de manera permanente, accesible y segura.

---

<sup>40</sup> La Cámara Nacional Electoral es el órgano encargado de la confección y actualización del Registro de Electores residentes en el exterior, sobre la base de la información que recibe periódicamente de las diversas representaciones diplomáticas argentinas.

<sup>41</sup> Durante la primera puesta en práctica de este sistema de votación, en las elecciones para diputados nacionales de 1993, hubo 8.814 inscriptos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior; mientras que en la elección de los mismos cargos en 2005, los inscriptos ascendieron a 35.704. Aunque se observa un incremento importante en las inscripciones, la participación efectiva en las urnas fue considerablemente menor, pasando de 60,55% en 1993 a 8,38% en 2005 (Información relevada de la Resolución del Ministerio del Interior N° 452/2007).

<sup>42</sup> Mediante la Resolución del Ministerio del Interior N° 452 del 13 de marzo de 2007.

- ✓ Generar la información necesaria sobre la población de Provincia 25, a fin de lograr una gestión eficaz de la política de vinculación.

A partir de estos objetivos, se observa que el Programa es ambicioso, ya que intenta que el derecho al voto de los argentinos en el exterior se constituya en un mecanismo de fortalecimiento del sistema democrático argentino y de vinculación con el Estado, y reconoce a los emigrantes como colectivo perteneciente a la nación argentina. Este reconocimiento es coincidente con el principio general de derechos políticos ampliados del sistema democrático, en el cual todos los sectores de la sociedad argentina no deberían quedar fuera de la participación y de la representación política. Sin embargo, algunos de los objetivos del Programa Provincia 25 no han sido cumplidos y sólo se elaboraron e implementaron algunas acciones puntuales, entre las cuales resaltamos las detalladas a continuación<sup>43</sup>.

- ✓ Modificación de la Ley N° 24.007, por medio del Decreto 254/2009, el cual facilita la votación de los argentinos que residen en el exterior por medio de la habilitación de aperturas de mesas electorales fuera de las representaciones diplomáticas argentinas y del cambio de la fecha límite para la inscripción en el Registro de Electores residentes en el exterior, pasando a ser de 180 días antes de cada elección, en lugar de dos veces al año.
- ✓ Presentación del proyecto de ley sobre la creación de un distrito electoral en el exterior, que habilite una representación parlamentaria de cinco diputados por los argentinos residentes en el exterior. Sin embargo, este proyecto, presentado en el año 2009, perdió estado parlamentario por falta de tratamiento en el periodo de dos años, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento interno del Congreso de la Nación.
- ✓ Suscripción de un convenio con el Banco de la Provincia de Buenos Aires cuyo objeto es la facilitación de las operaciones de los argentinos desde el exterior, como el envío de remesas, el acceso a créditos en casos de repatriación, y otros productos y servicios financieros y no financieros. Como consecuencia de este Convenio, se creó “Provincia Ahorro 25” que consiste en una serie de instrumentos financieros tales como: Caja de Ahorros en pesos, tarjeta Visa débito para los titulares de la cuenta y los adicionales que ellos designen, caja de ahorro en dólares y el servicio de transferencias de fondos desde otros bancos corresponsales en el exterior.

---

<sup>43</sup> Parte de la información relevada fue recuperada del siguiente link: [http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno2-3-2009-2.htm](http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno2-3-2009-2.htm)

- ✓ Creación de un registro de argentinos en el exterior y de las organizaciones que los agrupan en la página Web del Programa.
- ✓ Elaboración de una Guía para argentinos que desean retornar al país con una serie de consejos prácticos.
- ✓ Realización de encuentros de argentinos en el exterior, en los cuales se debatieron varios ejes, incluyendo sus experiencias, el ejercicio del derecho al voto, la representación parlamentaria, la seguridad social, el envío de remesas, las propuestas de inversión, entre otros.

#### **4.2. Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior- Programa RAICES**

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva implementa el Programa RAICES<sup>44</sup>, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de la Argentina a través del desarrollo de políticas de vinculación con investigadores argentinos que residan en el exterior. Asimismo, promueve políticas para lograr la permanencia de investigadores locales y para incentivar el retorno y ofrecer información sobre posibilidades de trabajo en Argentina. El Programa intenta reparar una situación paradójica: si bien por décadas la política científico-tecnológica de Argentina tuvo en la formación de recursos humanos a uno de sus pilares más exitosos, también fue uno de los países de América Latina que más talento aportó a los países desarrollados.

La Ley 26.421<sup>45</sup> declara al Programa RAICES como Política de Estado y establece que sus objetivos son los siguientes.

- ✓ Difundir las actividades científicas y tecnológicas de Argentina en el exterior.
- ✓ Incrementar la vinculación y desarrollar redes entre investigadores argentinos residentes en el país y en el extranjero.
- ✓ Mejorar la calidad y disponibilidad de la información acerca de los investigadores y profesionales argentinos altamente capacitados que residen en el exterior.
- ✓ Involucrar al sector productivo de la Argentina, Fundaciones y otras ONG's en las acciones del Programa.

---

<sup>44</sup> Se crea en el 2000 aunque, por problemas de financiamiento derivados de la crisis económica y política del 2001, es relanzado en el año 2003.

<sup>45</sup> Sancionada el 22 de octubre de 2008 y promulgada el 11 de noviembre de 2008.

- ✓ Facilitar el retorno de aquellos investigadores, tecnólogos y profesionales altamente capacitados que deseen reintegrarse y continuar su actividad profesional en instituciones de Argentina.

Para lograr estos objetivos, el Programa ha desarrollado varias acciones simultáneas, entre las cuales resaltamos las descriptas a continuación<sup>46</sup>.

- i. Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT Raíces), para promover el vínculo entre un grupo de investigación residente en Argentina y uno o más miembros del Programa RAICES, con el propósito de desarrollar en forma conjunta un proyecto de investigación en una institución de Argentina. Entre el 2006 y el 2015 se financiaron 156 proyectos de diversas disciplinas.
- ii. Base de datos de científicos y tecnólogos argentinos en el exterior, relevados con la colaboración de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con el propósito mantener vinculaciones con ellos. De acuerdo a esta base de datos, la distribución por área geográfica demuestra que la mayoría de los científicos y tecnólogos registrados están en Europa (39,5%), América del Norte (35,72%) y América del Sur (20,11%).
- iii. Subprograma César Milstein, cuyo objeto es financiar estadías en Argentina, promoviendo la vinculación con el medio científico y tecnológico local de aquellos investigadores argentinos residentes en el exterior. Desde su creación, se otorgaron 269 subsidios César Milstein para la financiación de estadías cortas de investigación, dictar cursos de postgrado, participar en proyectos, definir contenidos curriculares, participar en seminarios internacionales, entre otros.
- iv. Fondos Semilla destinados a proyectos que generen y/o consoliden micro y pequeñas empresas de base tecnológica en las áreas de nanotecnología, biotecnología, TIC e Ingenierías, vinculando a profesionales y técnicos de empresas argentinas con su contraparte en el exterior.
- v. Convocatoria anual para la conformación de Redes de proyectos para el desarrollo de redes virtuales de investigadores en cuatro áreas del conocimiento: Ciencias Sociales, Exactas y Naturales, Biológicas y de la Salud e Ingenierías. Para la constitución de estas redes

---

<sup>46</sup> Información relevada del boletín “Programa RAICES. Una política de Estado”, recuperado de <http://www.mincyt.gob.ar/estudios/programa-raices-una-politica-de-estado-8054>

- virtuales que involucran a científicos argentinos en el exterior, se identifican líderes en cada área que tienen a su cargo la coordinación de foros, promoción de proyectos cooperativos y actividades de integración entre los científicos participantes. Se han financiado 39 redes.
- vi. Difusión de información sobre la oferta de profesionales y científicos en el exterior que buscan reinsertarse en el medio profesional de Argentina, en una base de datos de búsquedas de profesionales de alta calificación. Del mismo modo se comunican ofertas laborales, tanto del sector privado como del sistema público. Más de 250 intenciones de retorno han sido difundidas.
  - vii. RAICES Siembra, tiene como objetivo financiar proyectos conjuntos de investigación que involucren centros de excelencia en ciencia, tecnología e innovación en áreas de vacancia del país con fuerte vinculación con centros de investigación del exterior donde desarrollen sus actividades científicos argentinos. Dichos centros deben constituir polos de atracción de nuevos conocimientos a través de su producción científica, constituyendo además una actividad académica importante.
  - viii. RAICES Productivo, cuyo propósito principal es promover el enlace con empresarios, profesionales y tecnólogos argentinos en el exterior, para el desarrollo de oportunidades de cooperación científica, tecnológica y de negocios con alto valor agregado tecnológico.
  - ix. Repatriaciones de científicos y tecnólogos argentinos en el exterior por medio de tres formas de financiamiento: becas internas postdoctorales, proyectos de Investigación y Desarrollo para la Radicación de Investigadores (PIDRI) y subsidios de retorno. Desde el año 2004, se han repatriado más de 1.100 científicos y tecnólogos argentinos.

El Programa RAICES cuenta con una Comisión Asesora integrada por hasta diez miembros, uno designado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el resto son elegidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva tomando en consideración su trayectoria en las actividades de ciencia, tecnología e innovación. Tiene por misión brindar nuevos aportes acerca de las propuestas de políticas e instrumentos para promover iniciativas, proyectos y actividades de integración de los investigadores argentinos en el exterior con Argentina.

Asimismo, el Programa RAICES posee un Comité de Asesores de Programas Internacionales de Cooperación Científica y Tecnológica en el Exterior (CAPICCyTE), destinado a fortalecer los vínculos internacionales con los representantes de los organismos dedicados a la investigación y desarrollo de otros países, así como establecer contacto con los científicos argentinos radicados en

el exterior, identificar oportunidades y temas de cooperación con equipos de investigación de excelencia y/o empresas de base tecnológica.

### **4.3. Programa Volver a Trabajar**

Este Programa es una extensión y complementación del Programa RAICES, cuyo propósito es alcanzar a todos los argentinos residentes en el exterior que consideran regresar a trabajar en Argentina y ponerlos en contacto con empresas oferentes de puestos de trabajo concretos.

Se inició el 22 de marzo de 2007 y es administrado en forma conjunta por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y las Empresas adheridas. Éstas con solo firmar un simple Memorándum de Entendimiento difunden ofertas laborales de cualquier tipo a los argentinos residentes en el exterior, por medio de la Red Consular argentina en diferentes países. También las Empresas pueden difundir una dirección y una persona de contacto para recibir inquietudes o bien expresiones de interés de los argentinos residentes en el exterior.

La Cancillería argentina recibe la información de las empresas adheridas al Programa por vía informática según una metodología acordada y esa información es distribuida a la Red Consular que la coloca en sus páginas web y anuncia en la cartelera consular instalada en los espacios de acceso público existentes en cada representación así como, de ser oportuno, en cada evento que reúna a la comunidad argentina residente en su sede, aprovechando al máximo las oportunidades de difusión que se ofrecen. La Cancillería argentina y la Red Consular difunden gratuitamente las ofertas y mensajes que utilicen este medio. Oferente y demandante de trabajo conducen sus negociaciones en forma directa y el servicio que se presta no implica asumir responsabilidad alguna por el resultado de esas gestiones, o por la exactitud y vigencia de la información consignada por las partes.

La particularidad del Programa Volver a Trabajar es que puede incluir a cualquier oficio, no sólo abarca a los científicos y técnicos altamente calificados, sino absolutamente a toda aquella persona que quiera regresar a Argentina y encuentre por esta vía una salida laboral. Hasta diciembre de 2008 participaron del Programa 27 mil empresas, que pudieron difundir sus ofertas laborales

directamente o a través de las cámaras empresariales. Asimismo, la página del Programa tuvo un promedio de entre 300 y 400 visitas mensuales entre 2007 y 2008<sup>47</sup>.

El Programa Volver a Trabajar se implementó durante dos años aproximadamente y un escaso seguimiento y evaluación de sus resultados, y tampoco se realizaron análisis de los perfiles de los argentinos que deseaban retornar y de qué países provenían principalmente sus demandas.

#### **4.4. Acciones del Departamento de argentinos en el exterior (DAE) de la Dirección Nacional de Migraciones**

El Departamento de argentinos en el exterior de la DNM desde su creación en el año 2008 ha desarrollado diversas acciones con el fin de asistir a los emigrantes argentinos respecto a la tramitación de su residencia en el exterior, posibilitar su vinculación con Argentina y asesorarlos en relación a cualquier asunto o cuestión vinculada con la temática migratoria en general. Entre estas acciones destacamos las descriptas a continuación.

- ✓ Guía para los argentinos residentes y turistas en el exterior. Esta Guía<sup>48</sup> detalla de manera clara y sencilla las principales gestiones que deben realizar los emigrantes argentinos, entre las cuales podemos resaltar: los trámites que efectúan en los consulados argentinos acreditados en el exterior, la documentación necesaria para el ingreso a los principales países de destino de ciudadanos argentinos, recomendaciones sobre la legislación de los países de destino y sobre el ingreso irregular a otros países, y los procedimientos y documentación necesaria para tramitar la exención de impuestos aduaneros para el ingreso a Argentina de efectos personales y del hogar.
- ✓ Canal de comunicación y asesoramiento permanente entre la DNM y los argentinos en el exterior por medio de un correo electrónico (argentinos@migraciones.gov.ar, al cual también se puede acceder desde la sección “Contáctenos” de la página web de la DNM<sup>49</sup>) específicamente destinado a responder a sus consultas, sugerencias y reclamos y a asesorarlos en aquellas cuestiones de competencia de la DNM o de otro organismo gubernamental. Los datos que el ciudadano argentino señala al momento del envío de su

---

<sup>47</sup> Información extraída de la publicación “Experiencias y Políticas relacionadas con la migración de científicos y tecnólogos en el MERCOSUR”, recuperada de [http://www.raices.mincyt.gov.ar/documentos/Experiencias\\_y\\_politicas.pdf](http://www.raices.mincyt.gov.ar/documentos/Experiencias_y_politicas.pdf)

<sup>48</sup> Disponible en <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?internacionalesguia>.

<sup>49</sup> Disponible en <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?contactenos>

consulta son registrados y almacenados en un archivo, con el propósito de contar con una herramienta en la cual se encuentren asentadas fehacientemente todas las consultas y los datos personales y de residencia de los emigrantes argentinos.

- ✓ La suscripción de un Convenio Marco de Colaboración entre la Dirección Nacional de Migraciones y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, cuyo objeto asesorar a científicos y tecnólogos argentinos residentes en el exterior y a aquellos interesados en retornar a Argentina, en relación a las cuestiones relativas a la competencia de cada una de las partes que lo suscriben. Respecto a la DNM, asesora a los argentinos científicos y tecnólogos residentes en el exterior sobre la tramitación de su residencia y asiste a aquellos familiares de los argentinos que retornan a Argentina y que, en razón de ser extranjeros, deben regularizar su situación migratoria. El Convenio también posibilita el intercambio de información entre las partes sobre los científicos y tecnólogos argentinos residentes en el exterior y la realización de encuestas y relevamientos con el fin de lograr una identificación más amplia de todos ellos.

Asimismo, antes de la creación del DAE, la Dirección Nacional de Migraciones desarrolló otras acciones vinculadas con los argentinos en el exterior. Una de ellas fue la bilateralización del Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR con varios países de la región, con el propósito de obtener reciprocidad de trato para los emigrantes argentinos ya que, a pesar de que el Acuerdo fue aprobado en el año 2002 y que Argentina incorporó unilateralmente el “criterio de nacionalidad MERCOSUR” en su Ley 25.871, el Acuerdo recién entró en vigor el 28 de julio de 2009 para todos los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR con la ratificación por parte de la República de Paraguay.

Este Acuerdo es sumamente importante para los argentinos residentes en el exterior, toda vez que les permite obtener su residencia en los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR con la sola acreditación de su nacionalidad y la carencia de antecedentes penales y/o judiciales. En primer lugar, obtienen una residencia temporaria por dos años, luego de los cuales puede transformarse en una residencia permanente.

En tal sentido, la DNM logró la reciprocidad de trato de los argentinos residentes en los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR por medio de la bilateralización del Acuerdo a través de los siguientes instrumentos:

- ✓ Acuerdo Migratorio entre la República Argentina y la República de Bolivia (Firma: 21 de abril de 2004- Entrada en vigor: 17 de octubre de 2006).
- ✓ Acuerdo Operativo entre la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina y el Departamento de Extranjeros de la República Federativa del Brasil para la aplicación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (Firma: 29 de noviembre de 2005- Entrada en vigor: 3 de abril de 2006).
- ✓ Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay relativo a la aplicación bilateral del “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (Firma y entrada en vigor: 20 de julio de 2006).
- ✓ Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República Argentina y la República del Perú (Firma: 15 de junio de 2007- Entrada en vigor: 10 de diciembre de 2009).

A su vez, Paraguay<sup>50</sup>, Chile<sup>51</sup> y Venezuela<sup>52</sup> aprobaron medidas unilaterales de aplicación del Acuerdo sobre Residencia a los nacionales argentinos residentes en esos países, por medio del reconocimiento, en base al principio de reciprocidad, de los mismos beneficios para los nacionales argentinos en sus territorios de los que se otorgaban a sus nacionales en Argentina. Ecuador y Colombia adhirieron al Acuerdo en el 2011 y 2012 respectivamente<sup>53</sup>.

Otra de las acciones relevantes implementadas por la DNM, con la colaboración del Ministerio del Interior, fue la realización de un “Censo para la Regularización de Argentinos en España” en marzo de 2004, cuyo propósito fue contar con información relevante para negociar bilateralmente con España la regularización de la situación migratoria de los argentinos residentes en ese país. Se estableció una sección en la página oficial del Ministerio con el fin de que los argentinos residentes en España se registren e ingresen su información personal voluntariamente. El argentino que tenía interés en ser censado debía poseer una cuenta de correo electrónico, para poder registrarse.

---

<sup>50</sup> Decreto 9032 del 20 de febrero de 2007: establece el criterio nacionalidad para los argentinos que solicitan la residencia en Paraguay.

<sup>51</sup> Por medio del Oficio Circular N° 31, de agosto de 2004, el Ministerio del Interior chileno emite una instrucción a los intendentes regionales y gobernadores provinciales sobre medidas migratorias respecto de ciudadanos argentinos.

<sup>52</sup> Resolución del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia N° 90 del 28 de marzo de 2011: posee el propósito de regularizar la condición migratoria de los argentinos residentes en Venezuela y otorgar residencia a quienes la soliciten, con la sola acreditación de la nacionalidad.

<sup>53</sup> Decisión del CMC N° 21/11 aprobatoria de la Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile y Decisión del CMC N° 20/12 aprobatoria de la Adhesión de la República de Colombia al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

La edad promedio de los argentinos registrados fue de 33 años y un 53 % poseía un familiar directo en España. Una de las cuestiones importantes sobre las que indagó el Censo fue el retorno a Argentina de los emigrados. El 8% sostuvo que volvería definitivamente si le dieran gratis el pasaje, en tanto el 47% dijo no saber si volvería y un 32% afirmó que sí regresaría. Los problemas importantes que los encuestados manifestaron que podrían tener al regresar a Argentina fueron el desarrollo personal, las pocas expectativas y la inseguridad. Las tres causas citadas sumaron un 55% del total de los motivos argumentados, un 11% apuntó a la falta de trabajo como razón principal, y los bajos salarios únicamente significaron el 17%.

El Censo finalizó el 30 de septiembre de 2004. Sin embargo, los resultados fueron limitados, toda vez que hubo cerca de 17.000 personas inscriptas de las cuales 13.242 fueron activas, es decir que registraron sus datos en la página prevista a tal efecto, y se estimaba que el volumen de argentinos en España superaba ampliamente esa cifra. Asimismo, las negociaciones con el gobierno de España únicamente se limitaron a resolver problemas concretos de documentación migratoria de los argentinos residentes en ese país, sin lograr una solución de largo plazo para su regularización, como podría haber sido la suscripción de un acuerdo bilateral entre ambos países.

#### **4.5. Acciones de la Dirección de Argentinos en el Exterior de la Dirección General de Asuntos Consulares**

La Dirección de Argentinos en el Exterior, bajo la órbita de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encarga principalmente de velar por los derechos e intereses más inmediatos de los argentinos que se encuentran residiendo en forma transitoria, temporaria o permanente en el exterior. Lleva a cabo sus acciones a través de la red consular argentina -integrada por los Consulados Generales, los Consulados y las Secciones Consulares-, entre las cuales resaltamos las siguientes:

- ✓ Asistir a los emigrantes argentinos en las diversas cuestiones que se pudieran plantear, facilitando, en los casos en que sea necesario, la documentación indispensable para su retorno a Argentina.
- ✓ Asistir a los argentinos detenidos en el exterior, verificar el debido proceso y el buen trato en las cárceles y procurarles la posibilidad de contar con asistencia letrada.
- ✓ Intervenir en la tramitación, a pedido de parte, de las solicitudes de paradero de personas buscadas por sus familiares.

- ✓ Asistir a los familiares para repatriar los restos mortales de los fallecidos en el exterior.
- ✓ Brindar apoyo para la repatriación de argentinos indigentes.

Respecto a este último punto, es importante resaltar que la repatriación es el beneficio que Argentina concede a sus nacionales en el extranjero como medida de buen gobierno, pero no constituye, de modo alguno, un derecho inherente a la nacionalidad. Este beneficio supone el “estado de indigencia” de la persona solicitante y/o su familia y prevé un orden de prioridad (huérfanos, mujeres, niños, ancianos, etc.), proveyéndose –en caso afirmativo– un pasaporte provisional y la expedición del pasaje respectivo, y dejándose aclarado expresamente en el documento habilitante que “la presente repatriación no obliga a ningún organismo estatal a proporcionar albergue ni trabajo al beneficiario a su llegada al país”.<sup>54</sup> Estas repatriaciones se hacen efectivas fundamentalmente a través de un Fondo de Asistencia al Connacional.

En relación a la asistencia a los argentinos detenidos en el exterior, incluye la realización de visitas a los establecimientos de detención a fin de conocer su situación y procurar para ellos el tratamiento mínimo asegurado por el Derecho Internacional y la normativa local de la jurisdicción donde se hallen. La Dirección de Argentinos en el Exterior se encarga de elaborar los lineamientos de acción e indicar los pasos a seguir con relación a la protección de los privados de libertad en el exterior y cumple el rol de nexo entre los detenidos y sus familiares en la Argentina. Con el propósito de fortalecer estas acciones, en agosto de 2013, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Procuración Penitenciaria de la Nación<sup>55</sup> firmaron un Convenio Marco de Cooperación para la puesta en marcha de acciones de intercambio de información, asistencia técnica, capacitación y toda actividad vinculada con la privación de la libertad. Para ello, ambos organismos pusieron a disposición los recursos humanos, infraestructura, información y medios técnicos necesarios para la realización e implementación de lo acordado y designaron nexos interinstitucionales y coordinadores con el fin de tornar operativos los términos del Convenio. Asimismo, se implementó un Plan Operativo de Trabajo que especificaba el modo y los plazos dentro de los cuales se desarrollaron las acciones previstas.

Asimismo, la Dirección General de Asuntos Consulares ha implementado, con el apoyo de la Dirección de Argentinos en el Exterior, el Programa de Consulados Itinerantes, cuyo objeto es gestionar Consulados móviles debido a la gran extensión de ciertas circunscripciones consulares.

---

<sup>54</sup> Art. 151 del Reglamento Consular aprobado por el Decreto N° 8714/63.

<sup>55</sup> Creada por la ley 25.875 de 2003 y encargada de la protección de los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad sujetos al Régimen Penitenciario Federal en territorio argentino.

Permite tomar contacto con los argentinos en estado de extrema necesidad y posibilita la realización de todo tipo de trámites a aquellos argentinos que se ven imposibilitados de desplazarse hasta la ciudad en la cual se asienta la sede de la Representación Consular más cercana.

Por último, es importante mencionar que la Dirección General de Asuntos Consulares suscribió un Convenio Marco con el Registro Nacional de las Personas a efectos de generar relaciones de cooperación y coordinación para la tramitación en sede consular del pasaporte argentino con chip con las mismas características que los expedidos en Argentina.

#### **4.6. Portal web “Argentinos en el Mundo”<sup>56</sup>**

El sitio web “Argentinos en el Mundo” es una iniciativa implementada en el año 2016 por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y cuyo objetivo principal es brindar un servicio de información y de fácil acceso a trámites y servicios para los argentinos que residen en el exterior.

El portal centraliza en una misma página diferentes secciones destinadas a orientar a los argentinos en temas de interés, estén fuera de la Argentina de manera permanente, de viaje o planeando regresar al país. Dichas secciones contienen información sobre diferentes cuestiones, entre las cuales podemos resaltar el voto en el exterior, las comunidades argentinas en el mundo, consejos para los argentinos que retornan a su país de origen, entre otras.

Además, se ofrece la posibilidad, a aquellos interesados, de inscribirse en un registro de argentinos en el mundo para recibir información sobre servicios, novedades y eventos.

#### **4.7. Otras acciones para los argentinos en el exterior**

##### **4.7.1. Convenios internacionales de seguridad social**

Los convenios internacionales de seguridad social son aquellos acuerdos suscriptos entre dos o más países cuyo propósito es armonizar los distintos sistemas que tienen cada uno de ellos para garantizar el goce efectivo de los derechos de la seguridad social de los trabajadores migrantes, quienes no siempre tienen toda su carrera laboral en un mismo país y que, de otra manera, no podrían obtener su jubilación o calificar a otros beneficios por no contar con el tiempo de cotizaciones requerido por la legislación de un determinado país. De este modo, pretenden lograr igualdad de trato entre las personas de distintas nacionalidades.

---

<sup>56</sup> [www.argentinosenelmundo.gob.ar](http://www.argentinosenelmundo.gob.ar)

La República Argentina suscribió convenios bilaterales de seguridad social con Chile<sup>57</sup>, España<sup>58</sup>, Italia<sup>59</sup>, Portugal<sup>60</sup>, Grecia<sup>61</sup>, Perú<sup>62</sup> y Eslovenia<sup>63</sup>; y además el Acuerdo Multilateral del MERCOSUR<sup>64</sup>. Este Acuerdo se encuentra en vigencia desde el día 1 de junio de 2005, se aplica a los trabajadores con aportes posteriores a la entrada en vigor del mismo y reemplaza a los acuerdos bilaterales con Brasil y Uruguay. Por lo tanto, los argentinos que trabajan y realizan los aportes respectivos a los sistemas de la Seguridad Social de estos países, pueden solicitar el cómputo de esas tareas desempeñadas para percibir una prestación por Convenio Internacional.

#### 4.7.2. Nacionalidad argentina para los hijos de emigrantes argentinos

Con miras a otorgar la nacionalidad argentina a los hijos de los argentinos nativos nacidos en el exterior, el Decreto N° 1601/2004 les permite obtener la nacionalidad de origen de sus padres, manteniéndose los lazos de sangre con la Argentina. El ejercicio de este derecho requiere la acreditación del vínculo y calidad de argentino nativo del padre, madre o ambos. En el caso de menores de 18 años de edad, la manifestación de voluntad de optar por la nacionalidad argentina debe ser expresada por sus padres, tutor o representante legal.

Los antecedentes de esta norma se encuentran en el Decreto N° 231/1995, por el que ya se otorgaba el beneficio de la nacionalidad por opción a los hijos de argentinos nacidos en el exterior, pero únicamente a menores de 18 años, ahora extendido el beneficio por el Decreto N° 1601/2004, sin importar la edad del beneficiario.

---

<sup>57</sup> Convenio de Seguridad Social entre la República de Argentina y la República de Chile. Suscripto el 26-04-1996 y sancionado por Argentina el 14-10-2009.

<sup>58</sup> Convenio de Seguridad Social entre la República Argentina y el Reino de España. Suscripto el 28-01-1997 y vigente desde el 07-01-2003.

<sup>59</sup> Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Italiana. Suscripto el 3-11-1981 y sancionado por Argentina el 29-07-1983.

<sup>60</sup> Convenio de Seguridad Social Argentino-Portugués. Suscripto el 20-05-1966 y vigente desde el 27-10-1967.

<sup>61</sup> Convenio de seguridad social entre la República Argentina y la República Helénica. Suscripto el 30-05-1984 y vigente desde el 28-05-1987.

<sup>62</sup> Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Peruana. Suscripto el 17-06-1979 y vigente desde el 22-03-2010.

<sup>63</sup> Convenio sobre Seguridad Social entre la República Argentina y la República de Eslovenia. Suscripto el 12/04/2007 y vigente desde el 16-01-2009.

<sup>64</sup> Aprobado por la Decisión CMC N° 19/97 el 15-12-1997.

## **CAPITULO III: LA EMIGRACIÓN COLOMBIANA Y LAS POLÍTICAS PARA LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR**

En este capítulo se describen y examinan el marco contextual de la emigración colombiana y las políticas públicas de la República de Colombia para sus nacionales en el exterior, su marco normativo y los organismos gubernamentales encargados de implementarlas o con competencias vinculadas a esta cuestión.

El capítulo se divide en cuatro secciones, al igual que el referente a la emigración argentina. La primera de ellas se centraliza en las características principales de la emigración colombiana: su desarrollo histórico, la cuantificación de sus flujos, los perfiles de los emigrantes colombianos, sus países de destino y las remesas enviadas a su país de origen. La segunda sección se focaliza en el marco normativo para el abordaje de la emigración colombiana. En la tercera se detallan los organismos gubernamentales vinculados a la implementación de las políticas para los colombianos en el exterior. Y por último, la cuarta sección profundiza en las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales destinadas a los colombianos en el exterior en el período comprendido entre los años 2002 y 2016.

### **1. Caracterización de la emigración colombiana**

#### **1.1. Desarrollo histórico**

Las migraciones internacionales, tanto la inmigración de extranjeros como la emigración de colombianos, no han formado parte fundamental de la historia colombiana, a diferencia de países como Argentina en el cual, como mencionamos precedentemente, las migraciones han sido parte constitutiva de la nación. Posiblemente, por este motivo, podríamos inferir que el fenómeno de las migraciones internacionales colombianas ha sido un tema poco investigado. Sin embargo, recientemente ha surgido cierto interés y atención en la temática, lo que se observa en la publicación de nuevos estudios focalizados principalmente en la emigración de colombianos.

El flujo de inmigrantes hacia Colombia siempre ha sido de escasa importancia cuantitativa, constatándose que apenas unas 107.617 personas (0.26% de la población censada) eran nacidas en

el exterior, de acuerdo con los datos del último censo realizado en 2005. Sin embargo, respecto a los flujos de emigrantes, es a partir de la década del sesenta que éstos cobraron importancia al producirse un constante incremento de la salida de colombianos, especialmente hacia Estados Unidos, Venezuela y Ecuador. De acuerdo con el Panorama migratorio de América del Sur (OIM, 2012), Colombia es el país con mayor cantidad de emigrantes en Suramérica.

Según Cárdenas y Mejía (2006), el fenómeno emigratorio colombiano se puede dividir en las siguientes tres etapas.

La primera de ellas se produjo en el período 1965-1975 y los países de destino eran Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Panamá, los cuales albergaban el 95% de los colombianos en el exterior para 1970. La emigración hacia Venezuela se relacionó con la alta demanda de mano de obra de dicho país debido al auge del petróleo, aunque este flujo desapareció a finales de los ochenta por la crisis de la economía venezolana. Y la emigración hacia Estados Unidos estuvo vinculada a las reformas a la legislación migratoria que, por primera vez en la historia de dicho país, asignaron cuotas de inmigración a todos los países del mundo y autorizaron la reunificación familiar a los inmigrantes legales. Este primer grupo de emigrantes colombianos a Estados Unidos estaba constituido por profesionales universitarios, principalmente médicos e ingenieros. La emigración hacia Ecuador ha sido la de menores dimensiones y mayor intermitencia y ha estado vinculada, particularmente, a fenómenos de violencia en la frontera con Colombia.

La segunda etapa se originó a mediados de la década del ochenta y estuvo vinculada con la rápida expansión del delito del tráfico de drogas en Colombia y con la necesidad de distribuidores y comercializadores del producto en el exterior.

Y la tercera oleada emigratoria se produjo en la década del noventa como consecuencia de la crisis económica de finales del siglo y la intensificación del conflicto armado en Colombia, generándose una aceleración sin precedentes en los flujos emigratorios en la segunda mitad de esta década.

Una de las experiencias más significativas de expulsión masiva de colombianos fue generada en el año de 1999 en la zona del “Eje Cafetero”, zona del país donde se concentraba un alto porcentaje de los cultivos del mejor café del mundo. En ese año esta zona, que comprende a los departamentos del Quindío, Risaralda, Tolima, Cauca y Caldas, fue golpeada por un terremoto de 5,9 puntos en la escala de Richter, que produjo 668 víctimas fatales y 3.249 heridos. Las consecuencias tanto económicas como sociales fueron muy grandes. La falta de alimentos y el grado de desesperación de las personas los llevó a tomar ciertas decisiones para su supervivencia. La alternativa para

mejorar su calidad de vida y reconstruir su entorno y su economía fue la emigración, generándose una expulsión masiva y gradual en los años siguientes al terremoto. Así, la mayoría de estos colombianos se dirigieron principalmente hacia España.

Asimismo, Cárdenas y Mejía (2006) evidencian una diferencia sustancial entre las causas que intervinieron en los primeros y en los últimos flujos de emigrantes colombianos. En las dos primeras etapas fueron factores externos, como el auge petrolero en Venezuela y los cambios en la legislación migratoria estadounidense, los que incentivaron la decisión de los colombianos de residir en el exterior. En tanto que en la última etapa fueron factores internos, como la crisis económica y el aumento del conflicto armado dentro del país, el cual cobró la vida de muchas personas y ocasionó el desplazamiento forzoso de millones de colombianos.

En la misma línea, Guarnizo (2006) agrega que la transformación de Colombia en un país de emigración encuentra su explicación en varios factores internos y externos. Uno de ellos es el deterioro de la economía nacional, a fines de los noventa, cuando el producto se contrajo en 4.2% como consecuencia de las reformas estructurales neoliberales y del colapso de los precios internacionales del café, que contribuyeron al aumento del desempleo principalmente de colombianos con títulos universitarios. Ante la inminente reducción de sus ingresos, una estrategia utilizada por los hogares de clase media fue la emigración de un miembro del hogar en edad de trabajar, que pudiera obtener recursos adicionales.

Otro factor que intervino en la constitución de Colombia como un país de emigración fue la generalización de la violencia política y social a partir del conflicto armado, que generó un ambiente de inseguridad en el que la emigración aparecía como una solución viable para amplios sectores de la sociedad. A mediados de la década del setenta se formaron grupos guerrilleros de origen campesino en áreas rurales en donde el Estado estaba ausente. Estos grupos evolucionaron en términos de su presencia en el territorio y su fortaleza militar, intensificándose el conflicto y la inseguridad a partir de los años ochenta.

Además, Guarnizo (2006) sostiene que otros dos factores intervinieron en la intensificación de la emigración colombiana: la expansión del mercado internacional de las drogas, que generó una demanda creciente de mano de obra para trabajar en las operaciones de este delito en el exterior; y la consolidación de las redes sociales transnacionales, compuestas principalmente por familiares de colombianos residentes en el exterior, que orientaron y facilitaron la salida e inserción en la nueva sociedad de los emigrados.

## 1.2. Cuantificación de los flujos emigratorios

Colombia ha sido un país de emigración más que de inmigración, con tasas netas de migración negativas desde al menos la década de 1980. A diferencia de Argentina, posee fuentes de datos secundarios que relevan la emigración de sus connacionales, incorporando esta cuestión en el marco de sus censos de población, tal como mencionamos en el capítulo anterior.

En este sentido, la fuente más precisa que posee Colombia es el Censo de Población de 2005<sup>65</sup>, a partir del cual el Departamento Nacional de Estadística (DANE) estimó que un total de 3.378.345 personas residían de manera permanente en el exterior (aproximadamente 8% de la población total), mientras que 90.469 inmigrantes residían en Colombia (apenas un 0.22%). Indudablemente, estos datos muestran a Colombia como un país expulsor de población y de emigración. Asimismo, el Censo reveló que los colombianos en el exterior se concentraban en Estados Unidos (34,6%), España (23%), Venezuela (20%), Ecuador (3,1%), Canadá (2,2%), Panamá (1,4%), México (1,1%) y Costa Rica (1,1%). En conjunto, Estados Unidos, España y Venezuela dan cuenta de las tres cuartas partes de los colombianos en el exterior.

De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el número de colombianos residentes en el exterior asciende a 4.7 millones<sup>66</sup>. Es decir, que más del 10% de la población colombiana vive en el exterior. Otra estimación más actual es realizada por la Organización Internacional para las Migraciones en su Informe Migratorio Sudamericano N° 1, elaborado en base a información del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas del 2015 y que ya hemos mencionado en el capítulo referente a Argentina. Este Informe señala un número menor de emigrantes colombianos (2.638.852) que representa el 5,3% de la población colombiana.

Una fuente de información adicional, a la cual también aludimos en el capítulo anterior, es el Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI), el cual incluye estimaciones de los flujos de emigrantes colombianos hacia los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En base a los datos relevados en el tercer Informe del SICREMI- 2015, elaboramos los siguientes cuadro y gráfico referentes a los principales países de destino de la OCDE de la emigración colombiana.

---

<sup>65</sup> El Censo Nacional de Población en la República de Colombia se llevó a cabo en el segundo semestre de 2005 e indagó si algún(os) miembro(s) del hogar se había(n) ido a vivir de manera permanente al exterior, y a qué país.

<sup>66</sup> Disponible en <http://www.colombianosune.com/informaciondeinteres/caracterizacion>

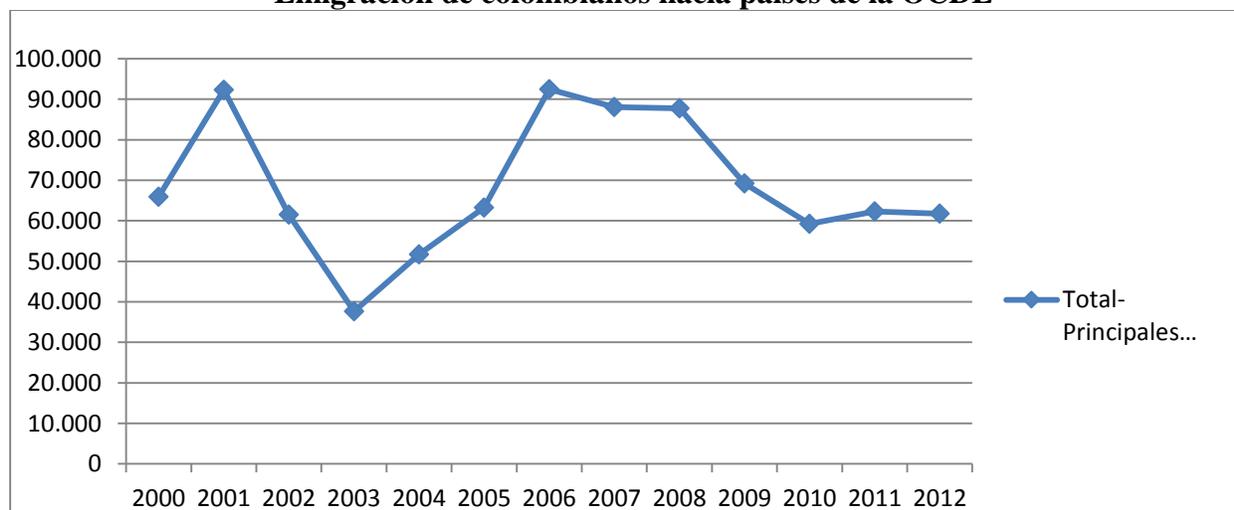
**Cuadro 1**  
**Emigración de colombianos hacia países de la OCDE**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total- Principales países de destino</b>	<b>65.882</b>	<b>92.336</b>	<b>61.478</b>	<b>37.672</b>	<b>51.696</b>	<b>63.272</b>	<b>92.458</b>	<b>88.048</b>	<b>87.732</b>	<b>69.186</b>	<b>59.207</b>	<b>62.277</b>	<b>61.754</b>
España	46.063	71.220	34.235	11.121	21.502	24.945	35.621	41.725	42.166	25.558	18.089	16.129	12.394
Estados Unidos	14.427	16.627	18.758	14.720	18.846	25.571	43.151	33.187	30.213	27.849	22.406	22.635	20.931
Chile	*	*	*	1.008	1.146	1.674	2.449	3.344	4.389	5.314	7.191	12.458	17.836
Australia	178	223	288	375	399	405	383	382	467	530	785	781	943
Italia	1990	*	1.934	3.535	2.709	1.881	1.682	1.704	2.160	2.068	2.132	1.772	1.525
Alemania	*	*	1.743	1.476	1.458	1.390	1.394	1.335	1.707	1.902	1.954	2.358	2.561
Canadá	2.228	2.967	3.226	4.273	4.438	6.031	5.813	4.833	4.995	4.240	4.800	4.320	3.680
Países Bajos	348	404	471	438	381	324	308	283	364	445	458	450	411
Suecia	237	250	188	176	259	444	506	327	297	246	269	224	304
Francia	411	645	635	550	558	607	1.151	928	974	1.034	1.123	1.150	1.169

\*sin especificar

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Informe SICREMI 2015- Cuadro E.d.fl.

**Gráfico 1**  
**Emigración de colombianos hacia países de la OCDE**



**Fuente:** Elaboración propia a partir del Informe SICREMI 2015- Cuadro E.d.fl.

Como se puede vislumbrar en el Cuadro 1 y Gráfico 1, la salida de emigrantes colombianos hacia los principales países de destino de la OCDE alcanza su pico máximo en el 2001, con un descenso importante en el año 2003 y un nuevo repunte en 2006; a partir del cual comienza un descenso sostenido con un leve aumento en 2011. España y Estados Unidos cuentan con el mayor porcentaje de migrantes colombianos, registrando España un salto importante en el 2001 y Estados Unidos en el año 2006, casi duplicándose la cantidad de colombianos en ambos casos. Asimismo, Chile se ha convertido en un país de destino importante en los últimos años, con un incremento en el número de migrantes colombianos constante hasta alcanzar el nivel máximo en 2012.

Otra fuente de datos para el estudio de los flujos migratorios de colombianos son los registros de entradas y salidas del país. A continuación, se detallan un cuadro y un gráfico que fue realizado tomando como fuente los registros de las entradas y salidas internacionales de colombianos.

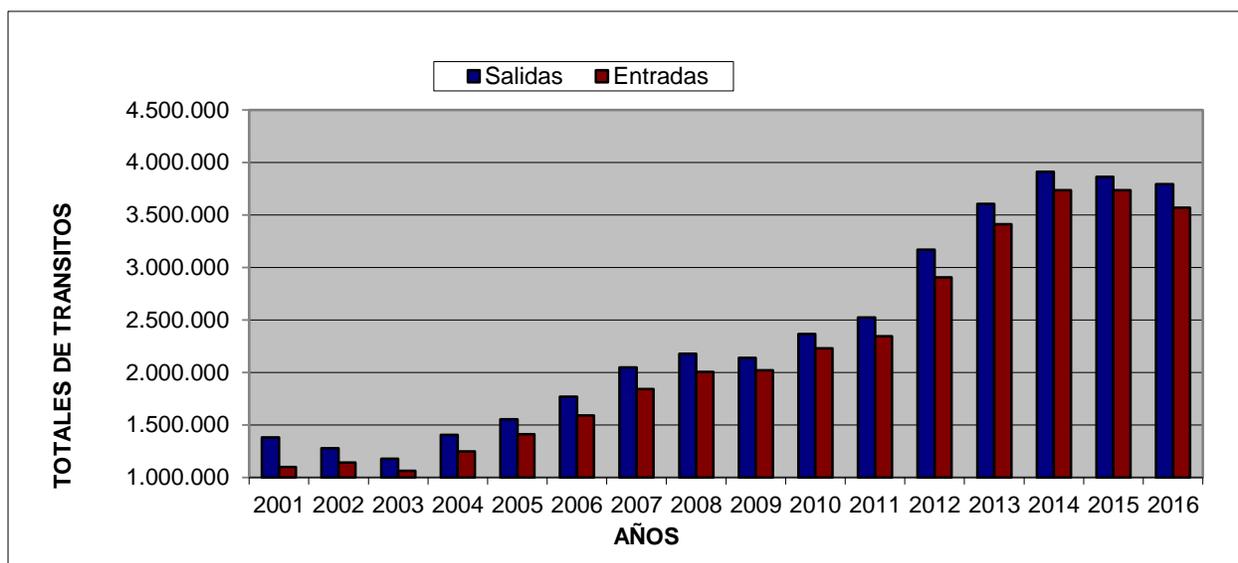
**Cuadro 2**  
**Entradas y salidas internacionales de colombianos 2001- 2016**

<b>AÑO</b>	<b>ENTRADAS *</b>	<b>SALIDAS *</b>	<b>DIFERENCIA *</b>
2001	1.098.553	1.381.032	-282.479
2002	1.141.656	1.277.210	-135.554
2003	1.060.947	1.177.220	-116.273
2004	1.246.621	1.405.174	-158.553
2005	1.412.076	1.552.891	-140.815
2006	1.589.392	1.767.626	-178.234
2007	1.842.725	2.048.340	-205.615
2008	2.005.134	2.176.988	-171.854
2009	2.019.984	2.137.458	-117.474
2010	2.229.482	2.365.217	-135.735
2011	2.345.053	2.522.623	-177.570
2012	2.903.871	3.169.261	-265.390
2013	3.412.574	3.604.631	-192.057
2014	3.736.659	3.910.586	-173.927
2015	3.734.686	3.861.508	-126.822
2016	3.569.519	3.794.525	-225.006
<b>TOTAL</b>	<b>35.348.932</b>	<b>38.152.290</b>	<b>-2.803.358</b>

**Fuente:** Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC)

\* Cifra en cantidad de personas.

**Gráfico 2**  
**Entradas y salidas internacionales de colombianos 2001- 2016**



**Fuente:** Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC)

Tanto en el Cuadro 2 como en el Gráfico 2, se constata la evolución de los saldos migratorios de colombianos desde el 2001 hasta 2016, siendo siempre negativos, es decir, las salidas de colombianos son mayores que las entradas a su país. Los años 2001 y 2012 registran los saldos negativos más altos y en el 2003 y 2009 se producen los saldos negativos más bajos del período bajo análisis. Al acumular todos los saldos migratorios entre el 2001 y el 2016, se podría estimar que 2.8 millones de colombianos habrían emigrado en ese período.

Mejía Ochoa (2012) realizó un relevamiento del stock de emigrantes de Colombia en 58 países, principalmente a partir de los resultados de los censos de la ronda del 2010 en esos países, y estimó un valor cercano al mencionado en el párrafo anterior, 2.119.149 colombianos residentes en el exterior. Sin embargo, señala que, si se consideran niveles de subregistro altos del 15% y que los países no relevados albergan un 10% de los emigrantes colombianos, el total se podría acercar a 2.7 millones. Y agrega que si se contabilizan segundas y posteriores generaciones nacidas en el exterior de padre o madre colombianos, con derecho a la ciudadanía de estos, la cifra de colombianos en el exterior podría superar los 4.1 millones.

Asimismo, la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas (ENMIR) 2008-2009, realizada por el Observatorio Colombiano de Migraciones (OCM) <sup>67</sup>, estimó cifras de retorno de migrantes a Colombia para el período 2005-2008, las que se observan en el Cuadro 3. Estas cifras muestran un crecimiento significativo del flujo entre 2007 y 2008, con un incremento de más del 100%. De todos modos, no se trataría de una situación de retorno masivo y más bien de una reversión de los flujos migratorios colombianos y de transición en los patrones de migración.

**Cuadro 3**  
**Retornos estimados de colombianos 2005-2008**

AÑO	RETORNOS ESTIMADOS
2005	40.042
2006	46.119
2007	49.465
2008	118.206

**Fuente:** Estimaciones de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas 2008-2009

### 1.3. Perfiles de los emigrantes colombianos

La población colombiana que emigra posee ciertas características particulares. De acuerdo con Cárdenas y Mejía (2006), existen las siguientes tres fuentes de información que permiten conocer los perfiles de los colombianos en el exterior: el censo realizado en Estados Unidos en el año 2000, según el cual habitaban en ese país 509.000 colombianos; la encuesta de hogares realizada por el Departamento de Nacional de Estadística (DANE) en 2004 en el Área Metropolitana Centro Occidente de Colombia, región del país con experiencia migratoria; y la encuesta voluntaria realizada por la organización “Colombianos en el exterior” a principios de 2005 a través de internet. La confluencia de la información proveniente de estas fuentes aportan datos sobre las características de los emigrantes colombianos: son jóvenes en edad de trabajar, pertenecientes a la clase media o media alta, presentan una leve mayoría de mujeres (aunque las casados y emigraron en la década del noventa en búsqueda de mejores condiciones laborales.

---

<sup>67</sup> La ENMIR se desarrolló en las áreas urbanas de 18 municipios del país, seleccionados según el número de personas en el exterior informadas por los hogares censados en 2005. Inicialmente se eligieron aquellos donde tal número era superior a 6000 y luego fueron agregados los adyacentes a estos donde la misma cifra superaba los 2500. Finalmente, se completó una muestra que concentraba, según el mismo censo, el 62% de los emigrantes reportados.

Asimismo, la mayoría de los emigrantes colombianos tienen un más alto nivel educativo y un mejor desempeño laboral que la población colombiana residente en su país.

Continuando con las características de los emigrantes colombianos, Mejía Ochoa (2012) señala que entre 2005 y 2009, según cálculos realizados a partir de la base de datos de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas (ENMIR), los flujos de emigrantes colombianos estaban compuestos por 53% de hombres y 47% de mujeres, con una clara selectividad, en ambos sexos, entre 20 y 34 años, grupo en el cual se encuentra cerca del 60% de las personas que emigraron.

Asimismo, Guarnizo (2006) sostiene que la emigración colombiana es cada vez más heterogénea en términos regionales, sociales y, principalmente, por la diversidad de países de destino. Este autor aborda esa heterogeneidad focalizándose en tres cuestiones: quiénes emigran, lugar de origen de los emigrantes, y su inserción laboral en los países de destino.

En relación a la primera cuestión, los emigrantes colombianos son muy diversos: obreros, profesionales, empresarios, refugiados, perseguidos y perseguidores. La última y más grande ola emigratoria en la historia de Colombia está integrada por personas con un nivel de escolaridad más alto que la media nacional: universitarios, empresarios y jóvenes de clase media que realizan estudios en el exterior. También esta migración incluye personas de sectores marginados de la sociedad, algunos de los cuales poseen antecedentes delictivos.

Respecto a la segunda cuestión, los emigrantes colombianos provienen de las áreas más avanzadas de Colombia, como Bogotá, Cali, Medellín, Pereira y Bucaramanga. También hay casos de localidades con tasas muy altas de emigración y concentradas en ciertos destinos, tales como la migración de Tulúa, Palmira y Anserma hacia Londres, de Santuario a París, y de Buga a Madrid. Y en lo referente a su inserción laboral en los países de destino, Guarnizo (2006) diferencia su inserción en Europa y en Estados Unidos. En Europa, la mayoría trabaja en el sector de servicios, como servicio doméstico, cuidado de niños y ancianos, limpieza industrial, en hoteles y en restaurantes; y poseen muy pocas probabilidades de ascenso social en la sociedad europea. En contraposición, Estados Unidos ofrece mejores posibilidades de ascenso socioeconómico para los colombianos residentes en ese país, principalmente debido a las mejores oportunidades abiertas por la presencia más grande de la comunidad colombiana allí y el mejor contexto económico y diversidad de la economía estadounidense. La mayoría de los colombianos se insertan en el sector

servicios, aunque también una proporción importante trabaja en la industria manufacturera y en la construcción y otros son autoempleados y propietarios de micro y pequeñas empresas.

Respecto a los motivos por los cuales emigran los colombianos, el económico- laboral es el principal. Mejía Ochoa (2012), como mencionamos, releva información de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas (ENMIR) y señala que dicho motivo es el más importante, aunque con alguna pérdida de relevancia entre 2005 y 2009 que contrasta con un aumento del motivo de estudio en ese mismo período.

Otra de las causas importantes de la emigración colombiana es el conflicto armado interno y la violencia en Colombia debido a la presencia de grupos armados ilegales, tráfico de droga, minas antipersonales y disputas por el control del territorio. La inseguridad, sobre todo, es una realidad dentro del territorio colombiano y la situación empeora a lo largo de las zonas fronterizas, lo que ha obligado a muchos colombianos a huir cruzando las fronteras en busca de protección internacional, principalmente en países vecinos como Ecuador. Según el Informe de ACNUR “Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2014”, el número de los refugiados colombianos se situaba en 360.300 en 2014. Asimismo, a pesar de que no son considerados migrantes internacionales, Colombia posee una de las mayores poblaciones de desplazados internos del mundo, con 6 millones de personas desplazadas internamente y con 137.000 colombianos desplazados por primera vez durante el año 2014.

#### **1.4. Países de destino**

Los colombianos han emigrado a diferentes países desde la primera etapa emigratoria en la década del sesenta. Ramírez y Mendoza (2013) señalan que los principales países de destino de los emigrantes colombianos han sido, en primer lugar, la República Bolivariana de Venezuela y Estados Unidos. Sin embargo, en base a varias estimaciones, los autores sostienen que esta situación se fue modificando a lo largo de los años.

Una de dichas estimaciones, citada por los autores, es la elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), según la cual los principales países de destino de colombianos en el año 2005 se distribuían porcentualmente de la siguiente manera: el 34,6% se encontraban en Estados Unidos; el 23,1%, en España; el 20%, en la República Bolivariana de Venezuela; el 3,1%, en Ecuador, y el 2%, en Canadá. Otra estimación es la realizada por el Banco Mundial en 2011, que establece que Estados Unidos es el primer país de destino de los emigrantes

colombianos (28,8%), seguido de la República Bolivariana de Venezuela (28,4%), luego España (17,6%), Ecuador (8%), Canadá (2,1%), Panamá (1,4%), Francia e Italia (1,1%), Reino Unido (0,7%) y Alemania (0,6%).

En tal sentido, Ramírez y Mendoza (2013) sostienen que Estados Unidos y España son los países de destino más importantes de los colombianos, el primero fue relevante en la primera etapa emigratoria en la década del sesenta y el segundo a comienzos de los noventa y con un mayor auge en el primer quinquenio del siglo XXI. Asimismo, según estos autores, se produjo una emigración de colombianos a países suramericanos desde los años sesenta, siendo Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela los destinos más importantes. La emigración de colombianos hacia Ecuador aumentó entre 2000 y 2005 por la búsqueda de protección internacional a raíz del conflicto armado y representando el 98% de la población refugiada en este país. Respecto a la República Bolivariana de Venezuela, los colombianos representaban el colectivo más numeroso de extranjeros con alrededor del 60% del total.

Asimismo, Mejía Ochoa (2012) analiza cada uno de los principales países de destino de los colombianos: Venezuela, Ecuador, Estados Unidos y España.

En lo referente a Venezuela, los censos de ese país muestran una tendencia creciente en el número de colombianos residentes allí, con un incremento muy importante del 178% entre 1971 y 1981 y con flujos constantes causados parcialmente en los últimos años por personas en búsqueda de refugio.

Ecuador tuvo dos factores de atracción importantes de colombianos: el auge de la economía petrolera hasta comienzos de la década del ochenta y la dolarización de la economía ecuatoriana en los noventa. El total de la población colombiana residente en Ecuador de acuerdo a los censos nacionales era la siguiente: 39.443 en 1982, 37.553 en 1990, 51.556 en 2001 y 93.237 en 2010.

Respecto a Estados Unidos, según Mejía Ochoa (2012), se trata de un destino tradicional que siempre mantuvo su importancia para la emigración colombiana. En los años sesenta hubo un incremento de los flujos de colombianos hacia Estados Unidos, tratándose en su mayoría de profesionales que se asentaron en el área triestatal del gran Nueva York y el sur de La Florida, debido principalmente al asentamiento previo de otros inmigrantes hispanohablantes que facilitó la entrada de los colombianos. Tomando como referencia los datos de los censos estadounidenses, el autor observa un crecimiento continuo de los residentes colombianos en ese país, cuya composición social se fue diversificando. Dichos datos son los siguientes: en 1960 fueron censadas

12.582 personas nacidas en Colombia; en 1970, 63.538; en 1980, 143.508; en 1990, había 286.124 colombianos residentes en Estados Unidos; en el 2000, 509.872; y en el 2010, 636.555.

Por último, España es el destino preferencial más reciente de la emigración colombiana. A principios del siglo XXI, ante las restricciones migratorias impuestas por Estados Unidos provocadas por los hechos del 11 de septiembre de 2001, los colombianos comenzaron a buscar nuevos destinos, preferencialmente España, país que hasta 2003 no exigía visa a los colombianos. En el censo de 1990 España contaba sólo con 9.343 personas nacidas en Colombia, entre 1998 y 1999 recibió más de 11.000 nuevos residentes procedentes de ese país y alcanzó su pico máximo de llegadas de colombianos en 2001 con una cifra de 71.575, contabilizando el censo de 2001 a 118.148 residentes colombianos.

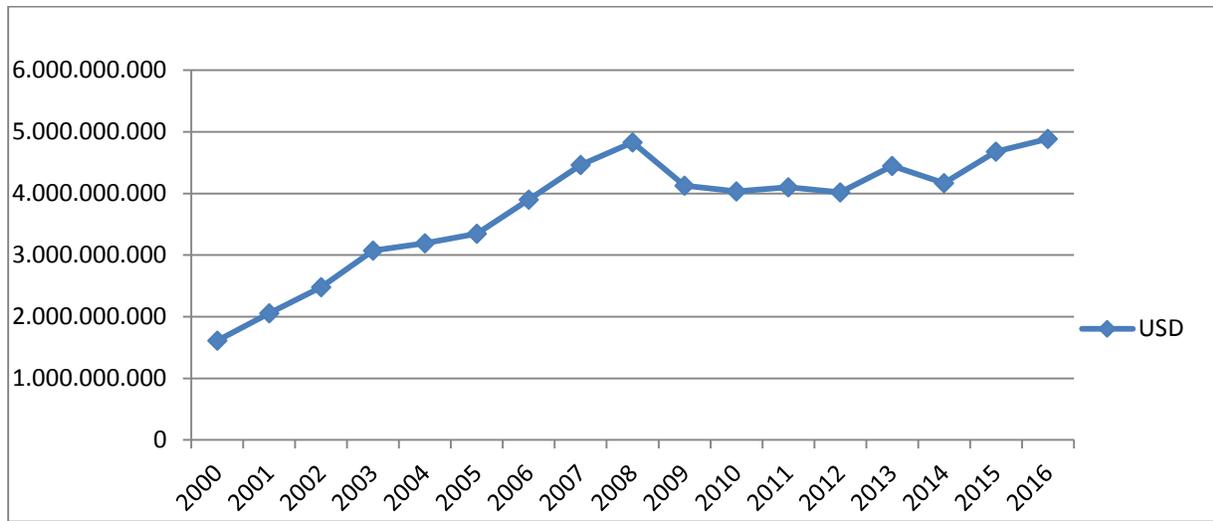
Mejía Ochoa (2012) también señala que la crisis financiera internacional que se inició en 2008 y las políticas migratorias restrictivas implementadas por los países desarrollados ocasionaron una reorientación de los flujos emigratorios de colombianos, un aumento de su retorno o una reemigración hacia nuevos destinos. En base a datos de variaciones de flujos anuales de entrada de colombianos a algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre los tres años previos a la crisis y los tres posteriores, el autor observa que se produjeron disminuciones en los casos de España, Estados Unidos y Canadá, y aumentos en Chile, Italia, Alemania y México. Otro dato importante es el aumento de las remesas desde ciertos países entre 2005 y 2011 -como Brasil (4621%), Perú (678%), Argentina (661%) y China (424%)-, lo cual según Mejía Ochoa (2012), daba cuenta de una dinámica especial reciente de los flujos de colombianos hacia esos países.

### **1.5. Remesas**

Las remesas en Colombia constituyen uno de los flujos de dinero más importantes que recibe el país, superando ampliamente los ingresos percibidos por la exportación de ciertos productos, como el café y el carbón, y convirtiéndose en uno de los pilares de la economía y de la estabilidad social, al permitir a muchas familias cubrir sus necesidades básicas con ellas. Según datos del 2012 del Banco de la República de Colombia, las remesas representaban el 6,3% de las exportaciones de bienes y su valor como porcentaje del PBI ascendía al 1,27%.

Tomando como base información relevada por el Banco Mundial<sup>68</sup>, elaboramos el siguiente gráfico en el que se puede apreciar la evolución de las transferencias personales y remuneración de empleados recibidos por Colombia entre 2000 y 2016.

**Gráfico 3**  
**Evolución de las transferencias personales y remuneración de empleados recibidos por Colombia entre 2000 y 2016**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

Se puede observar en el gráfico que el monto de las transferencias personales y remuneración de empleados aumentó progresivamente desde el año 2000, alcanzado sus picos máximos en los años 2008 y 2016 con valores cercanos a los cinco mil millones de dólares. En 2009 y 2010 se produjeron caídas en los valores y en 2013, 2015 y 2016 hubo aumentos en las cifras, alcanzando su valor máximo en el año 2016.

Según Ramírez y Mendoza (2013), los principales países de origen de las remesas son, en orden descendente, España, Estados Unidos, la República Bolivariana de Venezuela y el Reino Unido, y llegan primordialmente a los departamentos de Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca y Risaralda.

<sup>68</sup> Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/BX.TRF.PWKR.CD.DT?end=2015&locations=CO&start=2000>

El impacto de las remesas sobre los hogares colombianos es analizado por Cárdenas y Mejía (2006), sobre la base de datos de una encuesta de hogares realizada en 2004 por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). Según esta encuesta, el 12.7% de los hogares recibían remesas y la población beneficiaria estaba compuesta en su mayoría por mujeres mayores de 35 años, que eran jefas de hogar y que recibían dinero de sus hijos y hermanos.

El impacto económico de las remesas en los hogares receptores colombianos y en el capital humano es positivo y constituye un ingreso adicional importante, a pesar de que pueden incentivar a los beneficiarios a abandonar el mercado de trabajo.

## **2. Marco normativo relativo a la emigración colombiana**

El marco normativo de la emigración colombiana, que se describe a continuación, está constituido principalmente por la Ley 1465, que crea el Sistema Nacional de Migraciones (SNM); el documento Conpes 3603 de Política Integral Migratoria; los Planes Nacionales de Desarrollo del Estado colombiano; y la Ley 1565 relativa al retorno de los colombianos residentes en el extranjero. La Ley 1465, sancionada el 29 de junio de 2011, instituye el SNM y establece normas para la protección de los colombianos en el exterior. A su vez, contempla el ingreso y la permanencia de extranjeros al país, así como los mecanismos de atención y protección de los emigrantes colombianos y su retorno.

El artículo 1 de la Ley 1465 define al SNM como “un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando los aspectos de la emigración y de la inmigración”. El objetivo principal del SNM es acompañar al gobierno en la formulación e implementación de políticas, planes y proyectos orientados a fortalecer la relación del Estado con los colombianos en el exterior.

Al referirse a los principios, la norma señala los siguientes en su artículo 3: el respeto integral por los derechos humanos de los migrantes y sus familias; la asistencia y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos que se encuentran fuera del país; el fomento de la migración ordenada

para mitigar los efectos negativos de la migración irregular; la participación de la diáspora colombiana en la vida nacional, incluyendo el ejercicio del derecho al sufragio; la integración de los extranjeros que se encuentran en Colombia en un marco de igualdad, tolerancia y no discriminación; el establecimiento de diálogos con los países de origen, tránsito y destino; y el fortalecimiento de los Centros de Referencia y Oportunidades para los Retornados del Exterior.

El artículo 4 de la Ley 1465 establece los siguientes objetivos para el SNM, entre otros:

- ✓ Acompañar integralmente los procesos migratorios buscando la eficiencia, equidad, reciprocidad, participación, transversalidad, concertación e igualdad de trato y de condiciones de todos los migrantes colombianos y de los extranjeros que se encuentren en territorio colombiano.
- ✓ Presentar al Ministerio de Relaciones Exteriores inquietudes, diagnósticos y propuestas para el establecimiento y fortalecimiento de vínculos entre la nación y los colombianos en el exterior, entre ellos la creación del Viceministerio de Migraciones y Desarrollo.
- ✓ Identificar los intereses y necesidades de los colombianos en el exterior y sus familias.
- ✓ Fortalecer los canales de comunicación, participación e integración de los migrantes colombianos, así como las redes y asociaciones de colombianos en el exterior.
- ✓ Fortalecer acciones y mecanismos de carácter político y técnico, para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los colombianos en el exterior y de sus familias en aspectos de las remesas, los flujos laborales ordenados, la protección y seguridad social, la homologación de títulos y competencias técnicas, profesionales y laborales, la asistencia al retorno incluyendo su menaje profesional industrial y doméstico, la protección de sus Derechos Humanos, o cualesquiera otros que puedan ser pertinentes.
- ✓ Fomentar acciones y mecanismos de carácter político y técnico, para mejorar las condiciones y oportunidades para la inserción y aprovechamiento del recurso humano calificado y promover el intercambio cultural y educativo con los países de mayor recepción de colombianos.
- ✓ Proponer e instar al Gobierno Nacional para la celebración de acuerdos, convenios y tratados bilaterales y multilaterales que atiendan los diferentes aspectos temáticos de la migración colombiana internacional.

- ✓ Promover la participación política, amplia y libre de los colombianos en el exterior para que tomen parte en las decisiones de interés nacional y en la conformación y ejercicio del poder político conforme a la Constitución y a la ley.
- ✓ Difundir los mecanismos legales y constitucionales para el ejercicio de la Veeduría Ciudadana por parte de los colombianos en el exterior.
- ✓ Proponer y apoyar acciones para el fortalecimiento del servicio diplomático y Consular conforme a las necesidades específicas de los a colombianos en el exterior.
- ✓ Promover la vinculación y la articulación de la política integral migratoria a los planes de desarrollo Nacional, Regional y Local y a las políticas de codesarrollo.
- ✓ Promover la articulación de acciones interinstitucionales y de los niveles público y privado para la creación de un sistema de información estadística integral, periódica y confiable en materia migratoria.
- ✓ Proponer la implementación de una póliza de seguro integral para la repatriación de los cuerpos de nuestros connacionales fallecidos en el exterior.

Por otro lado, la Ley establece que el SNM está integrado principalmente por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, así como por las entidades estatales que tengan relación con la emigración e inmigración en Colombia, las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes, y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.

Asimismo, dispone, en su artículo 6, el establecimiento de un Fondo Especial para las Migraciones, que opera como una cuenta adscrita al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual fue reglamentado mediante el decreto 4976 de 2011. Este fondo especial es utilizado para brindar soporte y apoyo económico al Ministerio de Relaciones Exteriores en los casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias, cuando se requiera asistencia y protección inmediata a los colombianos en el exterior.

Respecto al retorno de los colombianos, el artículo 8 de la Ley se refiere a la formulación del Plan de Retorno en el que se tienen que conjugar una serie de medidas que permitan al colombiano retornado gozar de ciertos derechos que faciliten su regreso. Cumpliendo con este cometido, un año después el Congreso sancionó la Ley 1565 de 2012 “Ley de Retorno”, cuyo contenido se detalla más adelante.

A su vez, la Ley 1465 complementa los lineamientos establecidos en la Política Integral Migratoria (PIM), detallada en el documento Conpes 3603 de 2009<sup>69</sup>. La PIM fue elaborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión Intersectorial de Migración y el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Además, contó con la activa participación de la comunidad colombiana en el exterior y de los extranjeros en Colombia.

Para su diseño, seguimiento e implementación se definieron las siguientes cuatro etapas:

1. Elaboración de los lineamientos de la PIM (Mayo de 2008).
2. Socialización de los lineamientos de la PIM con la comunidad colombiana en el exterior y demás actores involucrados (Julio a Octubre de 2008).
3. Institucionalización de la PIM. Elaboración y Aprobación del Documento Conpes de Política Integral Migratoria (Abril de 2009).
4. Socialización, y seguimiento al Documento Conpes de Política Integral Migratoria. (Socialización: Mayo a Septiembre de 2009. Seguimiento: Junio de 2009 a Diciembre de 2012.)

El documento Conpes de Política Integral Migratoria, en su parte introductoria, establece los lineamientos, estrategias y acciones que se deben considerar en cuanto a los colombianos residentes en el exterior y aquellos extranjeros que viven en Colombia. Se enfoca a dar un tratamiento integral a cada una de las dimensiones de desarrollo de esta población y mejorar la efectividad de los instrumentos utilizados para la implementación de estrategias y programas referentes a la población migrante.

Como condición general, la PIM tiene su eje de desarrollo en la defensa, protección y garantía de los derechos de todas las personas involucradas en los procesos migratorios y la creación de escenarios que beneficien la decisión de migrar, bajo condiciones de libertad en las que los ciudadanos construyan su propio destino con el acompañamiento y protección del Estado.

La PIM reconoce los siguientes cinco principios, en el marco de los cuales se debe abordar la dinámica migratoria y las políticas públicas que se implementen, para la búsqueda de alternativas de solución a la insuficiente atención a los fenómenos migratorios.

- ✓ Principio de coherencia: el Estado colombiano debe actuar de manera coherente frente a las dinámicas internacionales en materia de migración, siendo la reciprocidad el eje articulador para la generación de políticas.

---

<sup>69</sup> Documento aprobado el 24 de agosto de 2009. Los Documentos Conpes son instrumentos de política pública expedidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, encargados de desarrollar lineamientos generales de formulación, ejecución y seguimiento respecto de un área de acción del Estado, a partir de sus obligaciones legales.

- ✓ Principio de integralidad y largo plazo: la política migratoria debe ajustarse a las dinámicas propias del fenómeno migratorio, la globalización y las coyunturas políticas, económicas, sociales y culturales tanto de los lugares de destino como de Colombia, ocasionando una flexibilización en materia de atención a los escenarios de la migración.
- ✓ Principio de concordancia: la política migratoria es parte esencial de la política exterior de Colombia.
- ✓ Principio de plena observancia de garantías individuales: el migrante es sujeto de derechos y obligaciones, en concordancia con la legislación nacional y el derecho internacional.
- ✓ Principio de focalización: la atención a los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia tiene como principio general de intervención la asistencia prioritaria a aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, la PIM define siguientes dos ejes problemáticos acompañados de un plan de acción para su abordaje.

El primero se refiere a la poca efectividad de los instrumentos utilizados para la implementación de acciones en favor de la población migrante y la falta de capacidad de respuesta del Estado frente a las problemáticas de los migrantes. Asimismo, los sistemas de información muestran dificultades que impiden la correcta realización de diagnósticos y formulación de estrategias de intervención. En tal sentido, se plantean acciones como el fortalecimiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, la mejora de la información sobre migración internacional y el perfeccionamiento del servicio consular con la implementación de los trámites virtuales.

El segundo eje se relaciona con la ausencia de atención oportuna y completa de las dimensiones de desarrollo de la población migrante: dimensión de seguridad, de participación cívica y comunitaria, educativa, cultural, social y económica. Se proponen iniciativas para cada una de estas dimensiones, a saber: fortalecer las líneas de intervención en cuestiones de seguridad, mejorar y ampliar los canales de participación existentes, facilitar el acceso a la educación mediante la generación de cursos virtuales, generar canales para promover posibles fuentes de empleo, y tratar de derribar los obstáculos producidos por el sector financiero a la hora de enviar y recibir remesas. Con la implementación de las acciones expuestas en el documento Conpes de la PIM, se busca dar cumplimiento y continuidad a los mandatos constitucionales y legales existentes sobre la materia, así como a los objetivos de política formulados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, que detallamos a continuación.

En tal sentido, otros instrumentos normativos en los que encontramos referencias a cuestiones migratorias son los Planes Nacionales de Desarrollo (PND)<sup>70</sup>, documentos que sirven de base y proveen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Estado colombiano, constituyéndose en instrumentos formales y legales por medio de los cuales se trazan los objetivos gubernamentales. Como en la sección cuarta de este capítulo nos focalizamos en las políticas, programas y acciones para los colombianos en el exterior del período comprendido entre 2002 y 2016, aquí describiremos las referencias a dichas políticas y programas en los PND correspondientes a ese período.

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” cuenta con un apartado dirigido a las comunidades colombianas en el exterior, en el cual se señala que el gobierno implementará una política integral relacionada con estas comunidades, con el propósito de estimular su sentido de pertenencia e identidad nacional. Esta política contempla la situación de los indocumentados, 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 vínculos del Gobierno con las mismas, y el impulso de un mecanismo para facilitar el ingreso de remesas de colombianos residentes en el exterior. Asimismo, se enfatiza en el Plan la realización de programas especiales con aquellos países donde residen colombianos indocumentados, con el objetivo de mejorar su situación socioeconómica, y la búsqueda de vinculaciones entre las comunidades en el exterior y las comunidades científicas y académicas, mediante redes temáticas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos” plantea continuidades en relación a la necesidad de fortalecer la construcción de una política integral dirigida a los colombianos en el exterior y mantener y consolidar los proyectos desarrollados para ese momento por el Programa Colombia Nos Une, que se analiza en la sección cuarta de este capítulo. El diseño de una política integral de migraciones es señalado como uno de los objetivos

---

<sup>70</sup> Los Planes Nacionales de Desarrollo son elaborados por el Departamento Nacional de Planeación, por ser la unidad rectora de planificación en Colombia. Se componen por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación.

fundamentales de la política exterior colombiana, para lo cual se señala la importancia de avanzar en la construcción e implementación de la Comisión Intersectorial de Migración.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad Para Todos” establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano debe articular la política integral migratoria, promoviendo, entre otras acciones, la caracterización de la población migrante y la creación y consolidación de redes sociales, la gestión de los flujos migratorios laborales, la atracción de capital humano y la ampliación de los servicios sociales para los migrantes.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” plantea el fortalecimiento de la política integral migratoria y del servicio consular para ampliar la atención e integración de los colombianos en el exterior y retornados. Para ello resulta central la ampliación de la atención y vinculación de colombianos en el exterior acercando el servicio consular a los connacionales, apoyándolos en materia de emprendimiento, acompañamiento al retorno, fortalecimiento del capital social y desarrollo de estrategias de difusión de los servicios. Este Plan Nacional de Desarrollo también señala la necesidad de preparar a Colombia para el crecimiento de los flujos migratorios, tal que puedan ser atendidos efectivamente como factores de desarrollo económico y social, y propender por una migración en condiciones de seguridad para colombianos y extranjeros en el marco de una política integral migratoria.

Finalmente, la Ley 1565 de 2012 -reglamentada a través de los Decretos 1000, 2064<sup>71</sup> y 2192<sup>72</sup> de 2013- especifica las modalidades e incentivos para el retorno de los colombianos en el exterior. Crea incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos en el exterior y busca brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar a su país. El Decreto 1000 crea la Comisión Intersectorial para el Retorno (CIR), cuyas funciones se describen en la apartado tercero de este capítulo.

La Ley 1565 contempla cuatro tipos de retorno: el retorno solidario, que realizan los colombianos que son víctimas del conflicto armado interno y los que son considerados pobres de solemnidad; el retorno humanitario o por causa especial, producido por fuerza mayor o causas especiales, y sucede cuando hay alguna situación que pone en riesgo la integridad del migrante o sus familiares, o cuando ocurre fallecimiento o abandono por parte de los familiares radicados con él en el exterior; el retorno laboral, en el cual se utilizan las habilidades y experiencias adquiridas en el exterior en

---

<sup>71</sup> El Decreto 2064 de 2013 define el tiempo de permanencia del colombiano en el exterior.

<sup>72</sup> Decreto 2192 de 2013 estipula el plazo para la llegada al territorio aduanero nacional de los bienes de los colombianos que retornan después de su arribo al territorio aduanero nacional (1 mes antes o hasta 4 meses después).

beneficio del país; y el retorno productivo, del colombiano que retorna para cofinanciar proyectos productivos vinculados a los planes de desarrollo municipales o departamentales del lugar de reasentamiento.

### **3. Organismos gubernamentales que intervienen en las políticas para los colombianos en el exterior y sus funciones principales**

Guarnizo (2006) sostiene que la emigración masiva de colombianos transformó profundamente las estructuras sociales, culturales y políticas de Colombia. Estas transformaciones generaron una formación social transnacional, que trascendió la jurisdicción territorial colombiana y generó interacciones y relaciones entre los residentes dentro del territorio nacional y los emigrantes colombianos. Asimismo, esta conformación de la sociedad colombiana afectó el ejercicio del poder y funciones por parte del Estado.

En este marco, en esta sección se describen las funciones y competencias de los organismos que intervienen en la formulación e implementación de la política migratoria de Colombia, en particular en lo referente a la emigración colombiana: el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y la Comisión Intersectorial para el Retorno.

#### **3.1. Ministerio de Relaciones Exteriores**

El Ministerio de Relaciones Exteriores es la institución colombiana responsable de la protección y promoción de los intereses de los colombianos en el exterior. De acuerdo con el Decreto 3355, aprobado el 7 de septiembre de 2009, dentro de sus principales funciones se encuentran la formulación, orientación, ejecución y evaluación de la política migratoria de Colombia y de otorgamiento de las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia<sup>73</sup> -entidad que reemplazó al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)<sup>74</sup>-. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como objetivo estratégico, entre otros, el fortalecimiento de la política migratoria y del servicio

---

<sup>73</sup> Numeral 17, artículo 3 del Decreto 3355 de 2009.

<sup>74</sup> A raíz de la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad, los objetivos y funciones referentes a la vigilancia y control migratorio y de extranjería fueron trasladados a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

consular, por medio de la ampliación de la atención y vinculación de colombianos en el exterior, la atención adecuada del crecimiento de los flujos migratorios, y el fortalecimiento de los canales de comunicación con el ciudadano.

La Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores posee como competencias, entre otras, asesorar al Ministro en la formulación de políticas, planes y programas relacionados con la formulación de la política migratoria, los asuntos consulares y el servicio al ciudadano en el país y en el exterior; y velar por el cumplimiento de la política migratoria, de los planes, programas y procedimientos en materia de gestión consular y servicio al ciudadano, quejas, reclamos y trámites<sup>75</sup>.

Bajo la órbita de esta Secretaría se encuentra la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, la cual desarrolla varias funciones, entre las que destacamos las siguientes<sup>76</sup>:

- ✓ Apoyar al Secretario General en el diseño y ejecución de la Política Migratoria, los asuntos consulares y el servicio al ciudadano, así como en el ejercicio de las funciones en la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.
- ✓ Solicitar a las Misiones Diplomáticas y Consulares, informes sobre el estado de ejecución de las directrices de Política Migratoria, la gestión consular y el servicio al ciudadano.
- ✓ Diseñar y proponer al Secretario General instrumentos que permitan canalizar las iniciativas orientadas a velar por el bienestar de los colombianos en el exterior, especialmente en los temas de seguridad social y migración laboral, así como estimular el ejercicio de sus derechos políticos.
- ✓ Identificar y caracterizar la migración internacional colombiana y la migración de extranjeros a Colombia.
- ✓ Suministrar al Secretario General los elementos técnicos y conceptuales en la formulación de planes, programas y proyectos de la gestión consular y de la atención y prestación de los servicios al ciudadano.
- ✓ Planear, dirigir y controlar el sistema de gestión consular, y los servicios que se prestan a los ciudadanos en el país y en el exterior, el funcionamiento y calidad de los centros de atención personalizada, así como de los medios de atención virtual y telefónica que adopte el Ministerio.

---

<sup>75</sup> Numerales 1 y 3, artículo 15 del Decreto 3355 de 2009.

<sup>76</sup> Artículo 18 del Decreto 3355 de 2009.

Asimismo, esta Dirección creó en el 2004 el Grupo Interno de Trabajo Vinculación de Colombianos en el Exterior- Programa Colombia Nos Une, mediante la Resolución 3131<sup>77</sup>. Este grupo de trabajo plantea sus actividades considerando a los colombianos en el exterior como sujetos de política pública e implementa el Programa Colombia Nos Une, que se describe en la sección siguiente. Algunas de sus funciones principales son<sup>78</sup>:

- ✓ Asesorar al gobierno colombiano en materia de Política Integral Migratoria.
- ✓ Apoyar el diseño de políticas públicas, estrategias y programas de los gobiernos departamentales y municipales que beneficien a la población colombiana en el exterior y sus familias en origen.
- ✓ Diseñar, conjuntamente con las entidades públicas y/o privadas pertinentes, la adecuación y socialización de servicios a colombianos en el exterior y sus familias en Colombia.
- ✓ Diseñar y fortalecer estrategias de vinculación con los colombianos en el exterior, incluidas las segundas y terceras generaciones de migrantes y las organizaciones de colombianos en el exterior.
- ✓ Coordinar el diseño, ejecución y seguimiento de programas que acompañen el retorno de los colombianos desde el exterior.
- ✓ Ejercer como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para el Retorno.
- ✓ Adelantar en coordinación con el Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas Consulares y Análisis de Información, programas tendientes a identificar y caracterizar la población colombiana en el exterior.
- ✓ Apoyar a los consulados en el fortalecimiento de la comunidad colombiana en el exterior, a través de la conformación y desarrollo de grupos y mesas de trabajo de colombianos en el exterior, y el desarrollo de proyectos con los colombianos en el exterior.
- ✓ Revisar y presentar para su aprobación los programas especiales de promoción, entendidos como aquellas labores con fines culturales, artísticos, deportivos o de capacitación, encaminadas a beneficiar a los connacionales residentes en una circunscripción consular, cuyo fin es el de preservar, afirmar y consolidar la identidad nacional mediante la exaltación de los valores históricos, culturales y sociales, proyectadas y ejecutadas a través del Consulado o Sección Consular correspondiente, y hacer seguimiento a los mismos.

---

<sup>77</sup> La Resolución 3131 fue modificada por la Resolución 5813 de 2011 y posteriormente por la Resolución 7401 de 2014.

<sup>78</sup> Artículo 2 de la Resolución 7401 de 2014.

Asimismo, como entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores funciona la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia (UAEMC), creada por el Decreto 4062 del 31 de octubre de 2011, y encargada de ejecutar los procesos migratorios en el territorio colombiano como son el control migratorio, extranjería y verificación migratoria. Este organismo reemplazó al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), entre cuyas funciones asignadas se encontraba el ejercicio como autoridad migratoria del país bajo un modelo que obedeció, en su momento, a la implementación de doctrinas de seguridad nacional.

Dentro de las funciones de la UAEMC se encuentran, entre otras, las siguientes<sup>79</sup>:

- ✓ Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones del Estado en la formulación y ejecución de la política migratoria.
- ✓ Ejercer el control migratorio de nacionales y extranjeros en territorio nacional.
- ✓ Llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria.
- ✓ Capturar, registrar, procesar, administrar y analizar la información de carácter migratorio y de extranjería para la toma de decisiones.
- ✓ Formular, dirigir, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de control migratorio, extranjería y verificación migratoria.
- ✓ Expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites y documentos relacionados con migración y extranjería asignados a la entidad.

### **3.2. Comisión Nacional Intersectorial de Migración**

En 2003, por medio del Decreto 1239 se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, órgano encargado de la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria de Colombia.

Está conformada por representantes de diferentes organismos vinculados con la temática migratoria, entre ellos: el ministro del Interior y de Justicia, el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Defensa Nacional, el ministro de la Protección Social, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, el director de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, el

---

<sup>79</sup> Artículo 4 del Decreto 4062 de 2011.

director general del Departamento Nacional de Planeación, el director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), el director del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) o sus representantes, y el director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente se incorporaron representantes de otras instituciones como del Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Colciencias, y además se otorgó la Secretaría Técnica de la Comisión al grupo de trabajo Colombia Nos Une. Esta amplia composición de la Comisión demuestra una clara concepción de la necesidad de acción integral desde el Estado colombiano respecto al tema migratorio y de un ámbito idóneo para el diseño e implementación de la política para colombianos en el exterior.

Las funciones más relevantes de este organismo son las siguientes<sup>80</sup>:

- ✓ Sugerir las pautas para la fijación y coordinación de la política migratoria.
- ✓ Coordinar estudios relacionados con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público y sanitario, que tengan incidencia en materia migratoria nacional.
- ✓ Efectuar estudios sobre profesiones que sean consideradas como de utilidad o beneficio para el país o que promuevan el fortalecimiento de la comunidad de investigadores en el país, y estudios comparativos de la política migratoria colombiana con otros Estados.
- ✓ Presentar propuestas sobre programas para colombianos que retornan al país.
- ✓ Propiciar programas que permitan la re vinculación de los colombianos con su país.
- ✓ Orientar a los colombianos en el exterior, respecto de estrategias en torno a los derechos de la protección y seguridad social, a fin de preservar la historia laboral y demás beneficios a que pueden acceder los trabajadores.

### **3.3. Comisión Intersectorial para el Retorno (CIR)**

La Comisión Intersectorial para el Retorno (CIR) es creada por el Decreto 1000, aprobado el 21 de mayo de 2013, y tiene como propósito coordinar las acciones para brindar atención integral a la población migrante colombiana en situación de retorno. Sus funciones son:

---

<sup>80</sup> Artículo 4 del Decreto 1239 de 2003.

- ✓ Estudiar las solicitudes que presenten los connacionales para ser beneficiarios de alguno de los tipos de retorno de que estipula la Ley 1565 de 2012.
- ✓ Decidir acerca del cumplimiento de los requisitos del solicitante y del tipo de retorno del cual el solicitante será beneficiario.
- ✓ Presentar y analizar propuestas sobre programas, planes de apoyo y acompañamiento para el retorno.
- ✓ Orientar a las diferentes entidades competentes, en la inclusión de los colombianos en situación de retorno como beneficiarios de las políticas y programas vigentes para poblaciones que requieren tratamiento especial.
- ✓ Orientar a las diferentes entidades en el desarrollo de políticas, programas y proyectos para la adecuada atención de los colombianos en situación de retorno.
- ✓ Realizar el seguimiento a los casos aprobados por la Comisión.

La CIR está integrada por los siguientes funcionarios o delegados que designen: el ministro del Interior, el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Hacienda y Crédito Público, el ministro de Defensa Nacional, el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el ministro de Salud y Protección Social, el ministro de Trabajo, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, el ministro de Educación Nacional, el ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el director de Impuestos y Aduanas Nacionales, el director General de la Policía Nacional, el director del Servicio Nacional de Aprendizaje, el director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, el director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y el director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas. El Ministerio de Relaciones Exteriores coordina las acciones de acompañamiento al retorno y actúa como Secretaría Técnica.

La CIR se reúne por lo menos una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando así lo estime necesario la Secretaría Técnica a solicitud de alguno de los miembros de la Comisión.

### **3.4. Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones**

La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones forma parte del Sistema Nacional de Migraciones y tiene el propósito de trabajar en beneficio de la población migrante y velar por sus intereses e ideas con el fin de alcanzar objetivos comunes. Está conformada por un conjunto de

actores, tales como población colombiana en el exterior, población retornada, comunidad extranjera en Colombia, empresas privadas, sindicatos, actores humanitarios, organizaciones no gubernamentales, academia, entre otros.

A pesar de que esta Mesa fue creada en el 2011 por medio de la Ley 1465, recién el 29 de abril de 2016 se realizó el Primer Encuentro para su conformación, con la asistencia de 150 actores de la sociedad civil, 11 voceros de colombianos en el exterior, representantes de 15 países y el acompañamiento de 200 colombianos vía internet desde el exterior. El propósito de este encuentro, programado durante seis meses, fue la construcción de una hoja de ruta para la conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil.

Previo a este primer encuentro, se realizaron Mesas de trabajo o reuniones preparatorias en Colombia y en algunos Consulados colombianos, donde se plantearon necesidades, barreras, propuestas y se identificaron actores clave para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Migraciones. Los colombianos en el exterior enviaron sus propuestas y observaciones a las Mesas que se realizaron en los Consulados; y también varios colombianos enviaron sus aportes de manera independiente a través de un correo electrónico que se habilitó para tal fin.

El resultado de este primer encuentro fue la sistematización varias propuestas que fueron agrupadas en los siguientes siete ejes temáticos: caracterización de la población colombiana en el exterior; formación, sensibilización y comunicación; adecuación institucional; participación; procesos de verdad, justicia, reparación y memoria histórica; derechos humanos; y construcción de paz y pedagogía para la paz.

El producto del trabajo realizado durante el encuentro fue desarrollado en un documento titulado “Política migratoria y mecanismos de participación: aportes desde la sociedad civil”<sup>81</sup>, elaborado de manera conjunta por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Organización Internacional para las Migraciones. Se trata de un compendio que detalla las necesidades identificadas por la sociedad civil, las propuestas trazadas para mitigar dichas necesidades y las opciones de conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil.

Dichas opciones para la conformación de la Mesa Nacional se componen de cinco pasos: socializar la Ley 1465 de 2011 y la Hoja de Ruta creada a partir del Primer Encuentro por la conformación de la Mesa; convocar el envío de propuestas de la Sociedad Civil sobre cómo debería conformarse la Mesa; analizar las propuestas y divulgar el consolidado de las mismas a la Sociedad Civil; decidir

---

<sup>81</sup> Disponible en <https://imaginariosdelretorno.files.wordpress.com/2016/07/mscm.pdf>.

la estructura y funcionamiento de la Mesa, tarea que corresponde a la Sociedad Civil; y concretar entre la Sociedad Civil los escenarios de conformación de la Mesa de acuerdo con los resultados del proceso.

Asimismo, en este documento se señalan los mecanismos de facilitación que pone a disposición el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia para este proceso, y las estrategias de socialización que propone el Programa Colombia Nos Une, para que todos los actores de la sociedad civil reconozcan los alcances de este tema y lo asuman como propio.

#### **4. Análisis de las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales para los colombianos en el exterior**

La dinámica de la migración internacional colombiana estuvo caracterizada en los últimos años, como mencionamos precedentemente, por un considerable aumento de sus flujos emigratorios y por una gran heterogeneidad en cuanto a las características de los emigrantes y a los países de destino, generando cambios en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales de Colombia. Este contexto ha suscitado el interés del Estado colombiano en la temática, abocándose a implementar políticas y programas vinculadas a la migración internacional. En cuanto a las políticas formuladas para sus nacionales en el exterior, el Estado colombiano los incorpora en sus Planes Nacionales de Desarrollo, haciendo especial énfasis en la importancia de las contribuciones culturales, económicas y sociales que pueden traer consigo los vínculos con sus emigrantes.

A continuación, analizaremos las políticas, programas y acciones para los colombianos en el exterior en el período comprendido entre 2002 y 2016<sup>82</sup>. Iniciamos nuestro análisis en el año 2002 porque durante el primer gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) la emigración de los colombianos se presentó en la agenda pública con fuerza y comenzó a constituirse en una prioridad gubernamental, siendo el Programa Colombia Nos Une el principal instrumento de vinculación con los emigrantes colombianos.

---

<sup>82</sup> Con anterioridad al 2002, el Estado colombiano implementó también varias políticas y programas vinculadas a la emigración de sus nacionales, entre las cuales resaltamos las siguientes: programa de Repatriación de Cerebros Fugados (1970), Plan de Promoción de Colombia en el Exterior (1983), programa Colombia para todos (1996), programa para las Comunidades Colombianas en el Exterior (1998).

#### **4.1. Programa Colombia Nos Une (CNU)**

Este Programa fue creado, como se mencionó, por la Resolución 3131 de 2004 como el Grupo Interno de Trabajo Vinculación de Colombianos en el Exterior- Programa Colombia Nos Une<sup>83</sup>. Este Programa brinda acompañamiento constante a los colombianos residentes en el exterior a lo largo de todo el ciclo migratorio, el cual comienza con brindar la información necesaria para que el proceso migratorio se realice, y en algunos casos bajo esquemas de migración ordenada; para luego acompañar el proceso de integración en los países de destino y a la vez mantener el vínculo con Colombia y reconocer la labor de quienes se destacan en el exterior; para posteriormente ofrecer los servicios que les permitan mejorar algunas condiciones en los países de destino o comenzar a preparar su retorno, el cual se acompaña para que se haga de la forma más adecuada posible.

El Programa CNU busca atender y vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas. Sus objetivos son los siguientes:

- ✓ Generar iniciativas, proyectos y estrategias, orientadas a establecer contactos y promover actividades colaborativas entre los colombianos residentes dentro y fuera de su país y propiciar el aporte positivo de la migración.
- ✓ Gestionar iniciativas institucionales para los colombianos en el exterior y sus familias en Colombia, en materia de seguridad social, adquisición de vivienda, apertura de cuentas de ahorros en bancos colombianos desde el exterior, aprovechamiento adecuado de las remesas y facilidades para la homologación y convalidación de títulos.
- ✓ Desarrollar acciones para promover la migración ordenada y regulada.
- ✓ Promover acciones orientadas a propiciar un retorno en condiciones positivas para los colombianos que deciden regresar al país.
- ✓ Desarrollar procesos sociales en red que permitan incrementar el capital social de las comunidades colombianas en el exterior.

Para alcanzar estos objetivos el Programa CNU plantea sus actividades considerando a los colombianos en el exterior como sujetos de política pública y se constituye en la principal

---

<sup>83</sup> La presentación del Programa CNU se realizó en el marco del Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales, realizado en junio de 2003, en el cual participaron personas de los sectores público, privado y académico, que reflexionaron alrededor de nueve mesas temáticas, cuyas conclusiones y recomendaciones fueron la base para la puesta en marcha del programa. Tales mesas fueron: Tendencias poblacionales, Redes Transnacionales, Asuntos Consulares, Protección Social, Participación Política, Educación, Cultura, Portafolio de Proyectos y Participación Económica.

herramienta para el seguimiento y ejecución de la Política Integral Migratoria colombiana (PIM). Colombia Nos Une trabaja en coordinación y cooperación con todas las instituciones del Estado que se vinculan con la temática migratoria, y a su vez, genera dinámicas de entendimiento con los organismos internacionales y de la Sociedad Civil organizada, con el objetivo primordial de construir la Política Integral Migratoria.

En tal sentido, el Programa desarrolla sus actividades buscando corresponder a la PIM y a través de cinco ejes de trabajo, que se describen a continuación, y tomando como espacio transversal el Portal Colombia Nos Une.

El primer eje de trabajo es el “Plan Comunidad”, cuyo objetivo principal es fortalecer la comunidad de colombianos en el exterior, promoviendo asociaciones y equipos de trabajo en coordinación con los Consulados y haciendo especial énfasis en procesos de participación comunitaria, promoción de alianzas estratégicas y fortalecimiento del capital social. Las actividades que se realizan dentro de este eje intentan fortalecer las capacidades organizacionales de los colombianos en el exterior e identificar aquellos servicios u oportunidades que puedan encontrarse en los países de destino de los migrantes colombianos, para contribuir a su desarrollo y a su integración social, económica y cultural.

Para el desarrollo de estas actividades, el Programa CNU cuenta con varios multiplicadores con la función de replicar, apoyar y fortalecer la labor del Programa. Son contratados temporalmente, trabajan en países con una alta participación de población colombiana, como Madrid, Sevilla, Toronto, Miami, Nueva York, México y Quito, y sus tareas consisten en vincular a la población que se acerca a los Consulados e identificar las organizaciones de colombianos en el exterior, difundiendo las acciones planteadas y concretando nuevas iniciativas. Durante el periodo 2014-2015, un grupo de multiplicadores brindó apoyo a los Consulados en Madrid, Barcelona, Sevilla, Londres, Toronto, Montreal, Vancouver, Washington, Newark, Nueva York, Miami, México, Quito, Santiago de Chile y Buenos Aires para el desarrollo de proyectos que beneficiaron a más de 121.585 colombianos en temas como salud, educación, juventud, oportunidades de negocio y desarrollo empresarial, proyectos asociativos y de emprendimiento.

En el marco de este eje también se implementan los Programas Especiales de Promoción de las Comunidades Colombianas en el Exterior, que se definen como aquellas actividades con fines culturales, artísticos, deportivos o de capacitación, destinadas a los colombianos en el exterior y ejecutadas a través de los Consulados. Su propósito es preservar, afirmar y consolidar la identidad

nacional, especialmente entre las segundas y terceras generaciones de migrantes, y de esta manera mejorar las condiciones de vida de los colombianos en el exterior. Cada Consulado envía sus propuestas para la elaboración de estas actividades que son evaluadas por el Comité para la promoción de las comunidades colombianas en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores creado para tal fin.

Asimismo, se establece un Directorio de Asociaciones Colombianas en el Exterior<sup>84</sup>, en el cual los colombianos interesados pueden inscribirse y presentar su asociación. Este Directorio tiene como objetivos la identificación y caracterización de las asociaciones de colombianos en el exterior y la promoción y reconocimiento de su labor.

Por último, en el marco de este primer eje se implementa el proyecto “Colombianos Destacados en el Exterior”, el cual intenta generar vínculos provechosos entre los colombianos destacados en el exterior y su país, con el fin de crear capital social y contribuir al desarrollo de Colombia. El proyecto define a un colombiano destacado en el exterior como aquel que con su trabajo, dedicación, empeño y esmero ha logrado sobresalir dentro de cualquier disciplina o actividad y que con su labor impacta de forma positiva a su comunidad. Al 2015 el Programa CNU contaba con una base de datos de 2.617 registros de colombianos destacados en el exterior, la cual se retroalimenta de manera constante.

El segundo eje del Programa CNU es el “Sistema de Servicios para colombianos en el exterior”, que intenta dar respuesta a las distintas necesidades que tiene el colombiano durante su proceso migratorio. Ofrece servicios y beneficios que contribuyen a elevar la calidad de vida de los colombianos en el exterior y sus familias, mediante oportunidades de formación, facilidades en materia de seguridad social, acercamiento a los sistemas financieros, homologación de títulos y aprovechamiento adecuado de las remesas.

El Programa dispone de diversos canales de difusión de estos servicios, los cuales le permiten al colombiano en el exterior y sus familias conocerlos sin importar su lugar de residencia, tales como el portal del Programa Colombia Nos Une, boletines informativos, ferias de servicios y foros informativos.

Las siguientes son algunas de las iniciativas y actividades más relevantes que se realizaron en el marco de este segundo eje de trabajo.

---

<sup>84</sup> Recuperado de <http://www.redescolombia.org/ejes/plancomunidad/asociaciones/directorio>

- ✓ Programa Colombiano Seguro en el Exterior: ofrece la opción a todos los colombianos en el exterior de afiliarse y realizar aportes al Sistema General de Pensiones o continuar efectuándolos si en algún momento los hicieron en Colombia.
- ✓ Semana Binacional de la Salud: en un trabajo mancomunado en el que participan los Consulados Generales de Colombia con el de países como México, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú y Bolivia, cada año durante el mes de octubre, se desarrolla la Semana Binacional de la Salud. En ésta se convoca al aporte de profesionales en las áreas de la salud, con el fin de atender a la población latina migrante en Estados Unidos y Canadá, a través de campañas, diagnósticos, exámenes y jornadas de prevención.
- ✓ Becas y créditos en educación para colombianos en el exterior: son ofrecidos por el ICETEX, entidad financiera del Estado colombiano que promueve y financia el acceso, permanencia y graduación en la educación superior en Colombia y en el exterior a través del crédito educativo. El ICETEX cuenta con un portafolio dirigido a responder a las necesidades educativas de los colombianos en el exterior.
- ✓ Adquisición de vivienda en Colombia desde el exterior: los colombianos residentes en Estados Unidos, México, España, Ecuador, Canadá, Costa Rica, Perú, Chile, Reino Unido, Alemania, Francia, Bélgica, Noruega, Australia, Argentina, Brasil, Panamá, Suecia, Suiza, Portugal, Italia y Holanda cuentan con dos opciones para adquirir su vivienda en Colombia desde el exterior, ya sea a través del ahorro voluntario, por créditos hipotecarios o de contado. El ahorro voluntario se realiza a través del Fondo Nacional del Ahorro, el cual le permite al colombiano en el exterior, una vez pasado un año de ahorro, tener la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario a tasas más bajas que las del mercado.
- ✓ Ferias de servicios Colombia Nos Une para colombianos en el exterior: espacios informativos en los que se responden a los requerimientos de los emigrantes colombianos en relación a los servicios que pueden acceder desde el exterior en beneficio propio y de su familia en Colombia. Reciben información directamente de las entidades que ofrecen servicios de protección, vivienda, educación, salud, pensión, retorno y financiación, en Colombia y en la ciudad donde se encuentran, y pueden realizar inscripciones a los programas existentes. Entre 2012 y 2015 se realizaron catorce ferias de servicios en diferentes ciudades en las que residen mayoritariamente los colombianos en el exterior.

El tercer eje de trabajo del Programa CNU se denomina “Acompañamiento al Retorno” y contempla la asistencia y apoyo a los colombianos que retornan a su país, por medio de la orientación sobre el acceso a los servicios prestados por entidades públicas y/o privadas, tomando como base sus necesidades especiales.

En el marco de este eje se implementan las modalidades e incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos estipulados en la Ley 1565 de 2012<sup>85</sup>, que describimos precedentemente. Los requisitos para acogerse a esos incentivos son: ser mayor de edad, acreditar permanencia en el extranjero de por lo menos tres años, no poseer condenas vigentes en el exterior o en Colombia y no haber sido condenado por delitos contra la administración pública, y no tener más de doce meses residiendo en Colombia después de haber retornado.

Asimismo, el procedimiento para que un colombiano pueda acogerse a los beneficios es el siguiente: el interesado se inscribe en el Registro Único de Retornados<sup>86</sup>, el Ministerio de Relaciones Exteriores consulta y recopila la información con la cual se verifica el cumplimiento de los requisitos y posteriormente presenta las solicitudes a la Comisión Intersectorial para el Retorno para que sean estudiadas y se determine si el solicitante cumple con los requisitos establecidos en la Ley. Finalmente, el beneficiario solicita a las entidades competentes los incentivos y el acompañamiento para el tipo de retorno respectivo, por medio de la presentación del certificado emitido por la Comisión que acredita su condición de tal.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 15 del Decreto 1000 de 2013, los colombianos que se acogen a los beneficios establecidos en la Ley 1565 de 2012, pueden hacerlo únicamente por una vez y a un solo tipo o modalidad de retorno de los cuatro estipulados: productivo, laboral, solidario y humanitario o por causa especial. Cada uno de estos tipos de retorno posee diferentes acompañamientos o servicios que se resumen a continuación.

---

<sup>85</sup> Anteriormente a la sanción de la Ley 1565 (31 de julio de 2012) y desde el año 2009, el Programa Colombia Nos Une implementó el Plan de Retorno Positivo, el cual buscó orientar a los colombianos que regresaban al país por medio de la atención inmediata en situación de vulnerabilidad, la orientación para la inserción laboral y la capacitación para el emprendimiento. Fue la primera iniciativa que se desarrolló posterior al proceso de construcción de la Política Integral Migratoria. Entre 2009 y 2012 el Plan benefició a 3.723 colombianos en su regreso al país (en 2009, 274 colombianos; en el 2010, 679; en el 2011, 1.319; y entre enero y noviembre de 2012, 1.451 colombianos).

<sup>86</sup> Según el artículo 2 del Decreto 1000 de 2013, el Registro Único de Retornados contiene como mínimo la siguiente información: datos de identificación, datos de residencia en el exterior, datos de residencia en Colombia, formación académica, información ocupacional y tipo de retorno al que se aplica.

- Retorno productivo: Posibilita el desarrollo y asesoría de emprendimientos productivos y la orientación para el acceso a créditos a los cuales pueden aplicar los colombianos retornados de acuerdo a su perfil. Las alternativas ofrecidas son el Fondo Emprender del Servicio Nacional de Aprendizaje– SENA<sup>87</sup> (fondo de capital semilla destinado al financiamiento de iniciativas empresariales, del cual se pueden beneficiar aquellos colombianos que retornan y que acrediten una permanencia en el exterior de por lo menos tres años y un título de Técnico Profesional, Tecnólogo, Profesional Universitario, Especialización, Maestría o Doctorado), y el Banco de Comercio Exterior de Colombia–BANCÓLDEX<sup>88</sup> (el Ministerio de Relaciones Exteriores suscribió un convenio con BANCÓLDEX con el objetivo de establecer una línea especial de crédito que permita financiar los proyectos productivos y empresariales de los migrantes en condición de retorno). Asimismo, se suscribieron convenios para capacitar en emprendimientos y financiar con capital semilla proyectos productivos y/o planes de negocio de la población retornada.
- Retorno laboral: Los colombianos retornados acceden a diferentes tipos de servicios de orientación ocupacional y capacitación para mejorar sus competencias laborales. Algunos de estos servicios son brindados por el Servicio de Empleo del Ministerio de Trabajo, el cual recopila y comparte información de los buscadores de empleo y de las vacantes de empleo, brinda orientación e información laboral, analiza los perfiles, aptitudes, conocimientos y cualificación profesional de los colombianos retornados, y ofrece formación para el trabajo y certificación por competencias. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores gestiona alianzas con organizaciones privadas que ofrecen vacantes que se ajustan a los perfiles de quienes retornan.
- Retorno solidario: Incluye a los colombianos víctimas del conflicto armado interno<sup>89</sup> y aquellos en situación de pobreza extrema. Por medio de alianzas interinstitucionales y de

---

<sup>87</sup> Organismo gubernamental encargado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico de Colombia.

<sup>88</sup> Banco de desarrollo empresarial colombiano, que diseña y ofrece nuevos instrumentos, financieros y no financieros, para impulsar la competitividad, la productividad, el crecimiento y el desarrollo de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas colombianas, ya sean exportadoras o del mercado nacional.

<sup>89</sup> Se aplica la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano.

cooperación, se facilita el acceso a servicios de salud, adquisición de vivienda de acuerdo a los programas vigentes, capacitaciones a nivel laboral, asistencia social mediante asesorías jurídicas y psicológicas. Las personas en condición de pobreza extrema acceden al acompañamiento que se brinda a través de los programas coordinados por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE, previo cumplimiento de los requisitos y criterios de acceso establecidos.

- Retorno humanitario o por causas especiales: Contempla a los colombianos que retornan por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales que ponen en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, como en los siguientes casos: desconocimiento o inexistencia de referencias familiares (aquellos colombianos que carecen de recursos y de contactos familiares, por lo cual se procede a realizar la recepción en el puesto de control migratorio y brindar el acompañamiento necesario), afecciones de salud (los colombianos que retornan con alguna patología que requiere de atención médica inmediata) y deportados (a aquellos colombianos deportados y en situación de vulnerabilidad se procede a realizarles la recepción en el puesto de control migratorio y brindarles el acompañamiento).

Según estadísticas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, entre noviembre de 2013 y febrero de 2015 ingresaron en el Registro Único de Retorno 4.737 solicitudes de colombianos que manifestaron su interés de acogerse a la Ley 1565 de 2012. De estas solicitudes presentadas, la Comisión Intersectorial para el Retorno autorizó 3.377 como beneficiarios de la Ley 1565 de 2012.

El cuarto eje del Programa CNU se denomina “Migración Ordenada y Regulada” de colombianos al exterior y de aquellos que retornan al país, por medio de la gestión y seguimiento de acuerdos bilaterales y multilaterales y la generación de alianzas estratégicas con gobiernos, organismos intergubernamentales y el sector privado internacional. Los objetivos específicos de este eje son los siguientes: el desarrollo de acciones con las alcaldías y gobernaciones en las principales zonas de emisión de migrantes para prevenir los efectos negativos de la migración y potencializar los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo de las regiones, el acompañamiento y

seguimiento de los programas de migración laboral desarrollados por Colombia<sup>90</sup>, y la gestión de acuerdos bilaterales o multilaterales para la migración regulada y ordenada.

Algunos de estos objetivos se implementan por medio de las Oficinas de Atención al Migrante, iniciativa del gobierno nacional colombiano con el apoyo de las Gobernaciones, Personerías, entidades locales y la Organización Internacional para las Migraciones. Sus propósitos son atender, orientar y referenciar las solicitudes de los colombianos que retornan al país, las familias de migrantes colombianos y los colombianos que están interesados en viajar o radicarse en el exterior. Los servicios que ofrecen se focalizan en la orientación en materia de salud, empleo, educación, trámites ciudadanos, vivienda, entre otros; ayuda humanitaria de emergencia para población que retorna en situación de vulnerabilidad; asesoría jurídica; apoyo psicosocial; asesoramiento para la implementación de proyectos e iniciativas productivas; y orientación e información de utilidad para las personas que estén interesadas en viajar o radicarse en el exterior.

Como espacio articulador de los ejes de trabajo descritos se encuentra el Portal Colombia Nos Une<sup>91</sup>, sitio web que se pone en funcionamiento en 2005 y que busca fortalecer los vínculos con la población migrante colombiana a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, generando un sistema de redes sociales que contribuye al fortalecimiento del capital social entre los colombianos y al desarrollo de Colombia.

Más específicamente, el portal busca avanzar en la divulgación de las actividades realizadas por el Programa CNU, los Consulados, entidades estatales, y por la misma comunidad en beneficio de los colombianos en el exterior; el fomento de espacios de intercambio de experiencias, opiniones y conceptos de la comunidad colombiana en el exterior en diferentes temas de interés nacional; la identificación, distinción y vinculación de colombianos destacados en el exterior por su labor en diferentes áreas; y la transferencia e intercambio de conocimientos entre la población migrante y su país de origen por medio de las nuevas tecnologías.

En tal sentido, el Portal Colombia Nos Une cuenta con distintos canales o mecanismos de participación como: foros con diferentes entidades que brindan algún tipo de servicio para la comunidad colombiana en el exterior con el fin de que puedan solucionar sus inquietudes sobre el

---

<sup>90</sup> Colombia ha suscrito convenios con España y Portugal para acompañar procesos de migración laboral de baja y alta cualificación, respectivamente. Aun cuando estos convenios promueven la migración laboral de los colombianos, también buscan garantizar su retorno para maximizar el impacto de los conocimientos y las competencias adquiridas en el exterior.

<sup>91</sup> [www.colombianosune.com](http://www.colombianosune.com)

mismo; publicaciones de colombianos en el exterior que comparten parte de la experiencia y el conocimiento adquirido fuera del país; divulgaciones de eventos y actividades que la comunidad colombiana en todo el mundo puede publicar directamente; y un directorio de asociaciones, negocios o servicios de colombianos alrededor del mundo.

Finalmente, en el marco del Programa CNU funciona el Observatorio para la Migración Internacional Colombiana (OMIC), creado por medio de la Resolución 339 de 2010, como un órgano de carácter consultivo en el manejo de las temáticas migratorias colombianas y con el apoyo de las entidades miembro de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración. Tiene como propósito fundamental facilitar la generación de análisis sobre el tema migratorio que permita una acción estatal eficaz y la implementación y el fortalecimiento de las políticas públicas dirigidas a los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia. En tal sentido, promueve el desarrollo de estudios que contemplan las siguientes temáticas: migración transfronteriza, género y migración, educación y migración, participación política transnacional, migración laboral, entre otros.

#### **4.2. Programa Bienvenido a Casa**

Este Programa se implementa a partir de junio de 2009<sup>92</sup> y ya no se encuentra vigente. Fue desarrollado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Organización Internacional para las Migraciones- OIM, con el objetivo de atender a los migrantes colombianos que llegaban a Bogotá desde el exterior y que se encontraban en alto grado de vulnerabilidad, orientando su proceso de retorno sin importar su ciudad de origen.

Los servicios del Programa se focalizan en la asistencia y orientación para los colombianos que regresan al país, a través de las siguientes cuatro áreas:

- ✓ Área de Atención Humanitaria de Emergencia. Servicios a la población que retorna en condiciones de vulnerabilidad.
- ✓ Área Psicosocial. Integración social a los colombianos que regresan al país a través del acceso a servicios sociales como la seguridad social, vivienda, educación, cultura, recreación y deporte, y apoyo a la creación de redes sociales por parte de los colombianos que retornan.

---

<sup>92</sup> Por medio de la suscripción del Convenio Marco de Cooperación Internacional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Organización Internacional para las Migraciones, el 7 de mayo de 2009.

- ✓ Área Jurídica. Servicio de orientación en todas las ramas del derecho con el fin de reconocer y garantizar los derechos de los colombianos que regresan al país, e información sobre trámites en diferentes instituciones del Estado.
- ✓ Área Económica. Integración económica a los colombianos que regresan al país, brindando orientación sobre el mercado laboral colombiano, estrategias para la búsqueda de empleo, elaboración de hojas de vida y presentación de entrevistas, a través de programas de formación para el empleo. Asimismo, realización de talleres de emprendimiento para los colombianos que buscan la posibilidad de crear empresas en Colombia así como información sobre el acceso a financiamiento en el país.

Estos servicios eran brindados a través del Centro de Referencias y Oportunidades para retornados del Exterior, localizado en Bogotá.

### **4.3. Otras acciones para los colombianos en el exterior**

#### **4.3.1. Derechos políticos**

La ley 39 de 1961<sup>93</sup> permite a los emigrantes colombianos ejercer el derecho al voto para la elección presidencial desde el exterior, lo que sitúa a este país dentro de los pioneros en América Latina en materia de reglas de participación electoral para sus emigrantes. Los colombianos residentes en el exterior pueden sufragar para Presidente de la República en las Embajadas, Consulados y demás locales que para el efecto habilite el gobierno, previa inscripción de la cédula de ciudadanía o pasaporte hecha ante la respectiva Embajada o Consulado.

Asimismo, el artículo 50 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 establece que la inscripción de los colombianos residentes en el exterior para ejercer su derecho al voto deberá estar abierta hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección y el artículo 51 señala que los periodos de votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior deben estar abiertos durante una semana, entendiéndose que el primer día es el lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional.

La Constitución colombiana, su artículo 171, consagra la posibilidad de que los colombianos residentes en el exterior elijan a los Senadores de la República. Hasta la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 del 2013, el Artículo 176 de la Constitución permitía la elección de sólo un

---

<sup>93</sup> Aprobada el 27 de julio de 1961.

Representante a la Cámara de Representantes. Con la vigencia de este Acto Legislativo, a partir del 2013, los colombianos en el exterior pasan a elegir dos representantes a la Cámara.

Sin embargo, en julio de 2015 se aprueba el Acto Legislativo 02, conocido como Reforma de equilibrio de poderes, el que eliminó una de las dos curules que tenían los emigrantes colombianos en la Cámara de Representantes<sup>94</sup>. En las próximas elecciones del Congreso en 2018 los colombianos en el exterior sólo votarán por una representación.

Cuando se aprobó la eliminación de la segunda curul, uno de los argumentos era el alto grado de abstencionismo de los colombianos migrantes en las elecciones al Congreso y Presidencia. No obstante, entendemos que dicha abstención probablemente no se debe a la falta de voluntad de ejercer los derechos políticos de los emigrantes colombianos, sino a las dificultades que muchos enfrentan para hacerlo, como por ejemplo, las grandes distancias que los separan de los lugares de votación.

#### 4.3.2. Tarjeta de Registro Consular

La Tarjeta de Registro Consular es un documento que otorgan algunos Consulados colombianos para identificar a los ciudadanos de su país que viven en el extranjero sin considerar su estado migratorio. No representa una prueba de residencia legal y no substituye los documentos que los países de destino requieren que los ciudadanos extranjeros obtengan para poder residir legalmente en él.

Se expide en los Consulados colombianos en Miami, Newark, San Francisco y Los Ángeles en los Estados Unidos, y Sevilla y Barcelona en España. Los únicos requisitos para expedirla son la cédula o pasaporte vigente del interesado y una prueba de dirección (recibo de servicio público, luz, gas, TV, internet, teléfono, impuestos, contrato de arrendamiento, donde aparezca el nombre del solicitante y la dirección).

Esta tarjeta es de gran utilidad para los colombianos residentes en Estados Unidos y España ya que puede ser admitida como documento de identificación, lo cual permite la apertura de cuentas bancarias, solicitud de licencia de conducción, matricular a los niños en el colegio, contratar un

---

<sup>94</sup> El inciso cuarto del Artículo 176 de la Constitución colombiana quedó redactado de la siguiente manera: “Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, I distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior”.

seguro médico, identificar víctimas de desastres, entre otros; convirtiéndose en una herramienta adicional para la protección de los derechos de los migrantes irregulares.

#### 4.3.3. Prestaciones de seguridad social

Colombia ha suscrito varios convenios en materia de seguridad social en pensiones, específicamente con el Reino de España<sup>95</sup>, la República de Chile<sup>96</sup>, la República Oriental de Uruguay<sup>97</sup> y el Acuerdo Administrativo para la Aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social con la República de Argentina<sup>98</sup>; todos con el propósito fundamental de computar los tiempos cotizados en cada uno de los Estados parte y que uno de ellos reconozca las prestaciones por incapacidad permanente o invalidez, vejez y muerte, con base en los tiempos cotizados en ambas naciones. Estos acuerdos bilaterales responden a la necesidad de que los colombianos que se encuentran trabajando en el exterior tengan la oportunidad de acceder o mantenerse vinculados al sistema de seguridad social.

Asimismo, los colombianos que residen en el extranjero pueden acceder al programa Colpensiones en el exterior, el cual les ofrece la oportunidad de efectuar un aporte mensual para obtener cualquiera de los siguientes tipos de pensión: pensión de vejez, pensión de sobreviviente-sustitución pensional, pensión de invalidez, auxilio funerario, e indemnización sustitutiva de la pensión. De esta manera, el programa ofrece la posibilidad a los colombianos residentes en el exterior de afiliarse y realizar aportes al Sistema General de Pensiones o continuar con los aportes que en algún momento efectuaron en Colombia, por lo cual pueden cotizar para pensiones en Colombia y también cotizar en el exterior, pudiendo acceder a dos pensiones al cumplir con la totalidad de los requisitos. Para facilitar el aporte, el programa cuenta con una red de operadores financieros y con el servicio de Western Union en los que los colombianos pueden realizar las transacciones desde el lugar del mundo donde se encuentren.

#### 4.3.4. Nacionalidad colombiana para los hijos de emigrantes colombianos

El artículo 96 de la Constitución de Colombia de 1991, Título III “De los Habitantes y del Territorio”, Capítulo I “De la Nacionalidad”, establece que son nacionales colombianos por nacimiento los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres

---

<sup>95</sup> Aprobado mediante la Ley 1112 de 2006.

<sup>96</sup> Aprobado por medio de la Ley 1139 de 2007.

<sup>97</sup> Aprobado por la Ley 826 de 2003.

<sup>98</sup> Suscripto el 14 de abril de 2008.

estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento. También lo son los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República, según lo establece el texto constitucional.

## **CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES: ANÁLISIS COMPARATIVO Y REFLEXIONES FINALES**

En este capítulo señalamos las conclusiones y hallazgos de nuestra investigación por medio de un análisis comparativo de las políticas públicas para los nacionales en el exterior de Argentina y de Colombia, realizado a partir de los ejes temáticos o variables que describimos en los capítulos referentes a dichas políticas públicas y en el marco teórico de nuestra investigación y que retomamos aquí. Asimismo, se mencionan las reflexiones finales del estudio.

### **1. Análisis comparativo.**

#### **1.1. Características principales de la emigración argentina y colombiana**

Las migraciones internacionales adquieren una importancia diferente en la historia argentina y en la colombiana. Argentina ha sido considerada como un país de inmigración o de atracción de flujos migratorios y ha considerado a los inmigrantes como parte constitutiva de la nación y como instrumentos de desarrollo, en tanto que la emigración generalmente ha sido percibida como una pérdida de recursos humanos valiosos. En cambio, en el caso de Colombia, la inmigración y la emigración de sus nacionales no han formado parte fundamental de su historia nacional, aunque esta última empezó a cobrar importancia a partir de la década del sesenta y Colombia se constituyó en el país de Sudamérica con una de las más altas tasa de emigración.

En tal sentido, la cuantía de los flujos migratorios (inmigratorios y emigratorios) es diferente en cada caso. Respecto a los flujos inmigratorios, Argentina es el país de Latinoamérica con el nivel de inmigración más elevado, siendo el principal país de destino de las migraciones intrarregionales. Colombia siempre ha recibido escasos inmigrantes, representando un porcentaje muy pequeño de su población total.

En lo referente a los flujos emigratorios, Argentina, desde mediados de la década del sesenta y con un impulso importante a partir de diciembre de 2001, comenzó a desarrollar un nuevo proceso sociodemográfico caracterizado por una importante corriente de argentinos que emigraron, principalmente debido a la crisis económica que excluía a grandes sectores de la población. De esta manera, Argentina ha combinado su doble papel como el país de recepción de inmigrantes más importante de la región y como país expulsor de cierta parte de su población. En el caso de

Colombia, también a partir de la década del sesenta cobraron relevancia sus flujos emigratorios, siendo más importantes cuantitativamente que los flujos de emigrantes argentinos, ya que es el país sudamericano con mayor población viviendo en el exterior.

Las magnitudes de los flujos emigratorios son distintas en cada caso. Las estimaciones más actuales respecto a Argentina señalan que casi un millón de argentinos residen en el exterior, representando un tamaño relativo en relación con la población total del país bastante bajo (aproximadamente el 2,4 %). Respecto a Colombia, la fuente más exacta -el Censo de Población de 2005- establece que más de tres millones de colombianos están residiendo en el exterior, alrededor de un 8 % de su población total. A pesar de que innegablemente Argentina no es un país expulsor de población de la misma dimensión que Colombia, sus flujos emigratorios se fueron intensificando principalmente a partir de la crisis de 2001 y además adquirieron un carácter constante.

Asimismo, la emigración argentina está compuesta por personas con perfiles heterogéneos, tratándose principalmente de población proveniente de sectores disímiles y con una multiplicidad de situaciones sociales, culturales y económicas. En el caso de la emigración colombiana, se trata mayoritariamente de jóvenes en edad de trabajar, pertenecientes a la clase media o media alta, y con una leve mayoría de mujeres. Además, es muy importante el número de personas que huyeron de Colombia a causa del conflicto armado interno y de la violencia provocada por los grupos armados ilegales, constituyéndose los refugiados en un parte relevante de los emigrantes colombianos.

## **1.2. El rol de las remesas en las economías de Argentina y Colombia y su vinculación con sus políticas públicas para sus nacionales en el exterior**

Las remesas de los emigrantes constituyen un rubro importante en la macroeconomía colombiana, representando el 6,3% de las exportaciones de bienes y el 1,27% del PBI en el año 2012. Su impacto en los hogares receptores colombianos es notable, ya que se constituyen en un ingreso adicional para muchas familias. En cambio, en el caso de Argentina es uno de los países latinoamericanos con los montos de remesas más bajos de la región y con una influencia ínfima en su economía.

A pesar de que las remesas de los emigrantes no deben ser consideradas un recurso nacional estratégico a ser administrado por los gobiernos de sus países de origen para promover el desarrollo en el largo plazo, como si se tratara de un recurso natural, la diferente relevancia de las remesas en la economía argentina y en la colombiana es un elemento a considerar en las disímiles políticas

públicas, programas y acciones implementados por ambos países en relación a sus nacionales en el exterior. La importancia de las remesas para la economía de Colombia hace que su Estado se tenga que ocupar de esa población que envía las remesas y satisfacer sus demandas y necesidades, por medio de políticas públicas efectivas e integrales.

En tal sentido, aun cuando los flujos de remesas no deben ser vistos como agentes para el desarrollo de los países de origen de los migrantes, lo cierto es que la estabilidad económica de los países de alta emigración, como es el caso de Colombia, puede depender en buena medida de su continuidad. Por lo tanto, el Estado colombiano ha implementado políticas públicas que intentan fortalecer el impacto virtuoso que las relaciones con sus emigrantes pueden llegar a tener en su desarrollo económico.

Las políticas implementadas por Colombia para sus nacionales en el exterior partirían de una combinación de los dos enfoques de la perspectiva del costo- beneficio de las migraciones -que señalamos en el capítulo referente al marco teórico-. Si bien las remesas de los migrantes colombianos no son consideradas un recurso nacional estratégico administrado por el gobierno colombiano para promover el desarrollo del país, las políticas y programas para los emigrantes colombianos podrían contribuir a ese desarrollo y a la estabilidad de la economía colombiana. Es así como el aporte del emigrante colombiano al desarrollo de la economía de su país de origen, fundamentalmente a través de sus remesas, se constituye en un factor fundamental que el Estado colombiano atienda sus demandas y necesidades por medio de políticas públicas integrales y coordinadas.

### **1.3. Las tomas de posición del Estado argentino y colombiano respecto a sus emigrantes.**

#### **Acción y omisión**

Las diferentes características de la emigración argentina y colombiana y el rol de las remesas en las economías de ambos países impulsaron al Estado argentino y al Estado colombiano a implementar disímiles políticas públicas y tomas de posición para sus nacionales en el exterior, con un diferente grado de desarrollo e implementación de dichas políticas en ambos casos.

Como mencionamos precedentemente, Oszlak y O'Donnell (1981) señalan que las políticas públicas son el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan las tomas de posición y modalidades de intervención del Estado en relación con ciertas cuestiones que generan el interés, la atención y la movilización de otros actores en la sociedad civil. Si utilizamos la definición de

estos autores para las políticas públicas para los nacionales en el exterior, implementadas por el Estado colombiano y por el Estado argentino, podríamos señalar que el primero opta por la acción y el segundo por la omisión o inacción.

El Estado colombiano reconoce a la emigración de sus connacionales como una cuestión socialmente problematizada, que modifica profundamente las estructuras sociales, culturales y políticas de Colombia y genera una formación social transnacional. La toma de posición del Estado colombiano respecto de esa cuestión se manifiesta por medio del diseño e implementación de una política pública integral para sus nacionales en el exterior, que genera una determinada modalidad de intervención del Estado con mecanismos institucionales de legitimación de esa cuestión y de influencia en el proceso social. Además, incorpora a los emigrantes colombianos en sus Planes Nacionales de Desarrollo y resalta la importancia de las contribuciones culturales, económicas y sociales que pueden traer consigo los vínculos con ellos.

En cambio, en el caso del Estado argentino, la emigración de sus connacionales es una cuestión que no es calificada como problemática por la sociedad y por el Estado y no alcanza importancia significativa en sus políticas públicas, al menos comparada con la magnitud e interés que ha suscitado la inmigración a lo largo de su historia. Podríamos señalar que el Estado argentino opta por la omisión o inacción, ya que las políticas públicas para sus nacionales en el exterior son coyunturales y muy focalizadas hacia ciertos grupos del heterogéneo conjunto de emigrantes argentinos, relegando parte de la resolución de sus necesidades y demandas a la sociedad civil.

Asimismo, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981), la implementación de estas políticas focalizadas implica, en cierto sentido, la decisión de adoptar una política de no innovar, de no influenciar el proceso social generado por la emigración en la sociedad argentina, por medio de la no asunción de posiciones que potencialmente podrían alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la emigración argentina, incluyendo el propio Estado argentino.

Esta perspectiva se vincula con lo señalado por Tamayo Sáez (1997), quien -como mencionamos en el capítulo correspondiente al marco teórico- sostiene que la inclusión de una cuestión en la agenda del Estado no es suficiente para la generación de una política pública. En este caso, la emigración argentina se constituye en un problema o cuestión que ingresa a la agenda estatal, pero el Estado argentino sólo implementa medidas focalizadas y coyunturales y no una política pública integral y coordinada para sus nacionales en el exterior.

Finalmente, las diferentes tomas de posición del Estado colombiano y del Estado argentino respecto a sus emigrantes suponen ciertas interpretaciones de la emigración colombiana y argentina respectivamente y un diagnóstico de las mismas, coincidiendo con la perspectiva de Oszlak (2011) y de Tamayo Sáez (1997) que ya señalamos precedentemente. Estas distintas interpretaciones no son asépticas ni objetivas, sino que cuando el Estado colombiano opta por un diagnóstico y el Estado argentino opta por otro, también eligen ciertas consecuencias y ciertos beneficiarios y perjudicados. En tal sentido, el tipo de definición del problema, en este caso la emigración de colombianos y argentinos, determina la posterior toma de posición o política pública del Estado argentino y colombiano, es decir, la acción y la omisión respectivamente.

#### **1.4. La integralidad y coordinación en las políticas públicas de Argentina y Colombia para sus nacionales en el exterior**

Las diferentes tomas de posición o modalidades de intervención del Estado colombiano y del Estado argentino respecto a sus nacionales en el exterior han generado disímiles grados de desarrollo de sus políticas para sus emigrantes. El Estado colombiano, a diferencia del argentino, incorpora la perspectiva que resalta la necesidad de la integralidad y la coordinación para el abordaje de la emigración, considerando a ésta como multicausal y caracterizada por diversas propiedades y dinámicas.

Al partir de dicha perspectiva, el Estado colombiano formula e implementa una política pública integral, que incorpora tanto la inmigración como la emigración. El Documento Conpes 3603 de 2009, que ya describimos, es el instrumento a través del cual se establecieron las bases de la Política Integral Migratoria (PIM). Este instrumento parte por reconocer la necesidad de abordar las migraciones a partir de un enfoque integral que reconozca la diversidad de dimensiones de este fenómeno y sus vínculos con el desarrollo. Se propone la implementación de una política migratoria integral, plenamente coherente con la política de relaciones exteriores de Colombia, y diseñada a partir de un enfoque de derechos humanos que sitúe la protección de los derechos del migrante como centro de la actuación del Estado.

La mayoría de las propuestas señaladas en el Documento Conpes 3603 se plasmaron en la Ley 1465 de 2011, que creó el Sistema Nacional de Migraciones (SNM), definido como un conjunto de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se acompaña el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria

Integral, con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando los aspectos de la emigración y de la inmigración. El SNM posee entre sus objetivos el acompañamiento integral de los procesos migratorios buscando la eficiencia, equidad, reciprocidad, participación, transversalidad, concertación, e igualdad de trato y de condiciones de todos sus emigrantes y de los extranjeros que se encuentren en Colombia; y la promoción de la vinculación y de la articulación de la política integral migratoria a los planes de desarrollo Nacional, Regional y Local y a las políticas de codesarrollo.

En la medida en que la emigración colombiana empezó a adquirir peso específico en los intereses del Estado, diversos organismos nacionales han asumido competencias en la materia. La coordinación de estas competencias o funciones puede realizarse, como detallamos anteriormente, de manera intersectorial (coordinación horizontal entre distintos organismos estatales) o intergubernamental (coordinación vertical entre distintos niveles de gobierno). En el caso de Colombia, ha desarrollado únicamente una coordinación intersectorial -ya que se trata de una república unitaria que no requiere la intervención de diferentes niveles de gobierno- sustentada principalmente en la Comisión Nacional Intersectorial de Migración creada en 2003. Esta instancia fue concebida con el ambicioso propósito de identificar las necesidades de la población colombiana en el exterior, así como los patrones de la migración deseable para el país, y a partir de estos datos sugerir las pautas para la fijación y coordinación de la política migratoria desde una perspectiva integral. Este mecanismo de coordinación fue ampliado posteriormente mediante la creación del Sistema Nacional de Migraciones, el cual incluye una amplia red de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil (que integran la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones) en el diseño y aplicación de la política migratoria colombiana.

Fundamentalmente, el Programa Colombia Nos Une se constituye en la principal herramienta para el diseño, implementación y evaluación de la Política Integral Migratoria colombiana (PIM), por medio de la coordinación y cooperación con todas las instituciones del Estado colombiano que se vinculan con la temática migratoria y con las organizaciones de la sociedad civil. Este Programa está enfocado a dar un tratamiento integral a cada una de las dimensiones de desarrollo de los emigrantes colombianos y a mejorar la efectividad de los instrumentos utilizados para la implementación de políticas y programas referentes a dicha población.

Asimismo, principalmente a partir del año 2002, se incluyó la necesidad de fortalecer la construcción de una política integral para los colombianos en el exterior en los Planes Nacionales

de Desarrollo (PND), constituyéndose en uno de los objetivos primordiales de la política exterior de Colombia. Consideramos sumamente relevante esta inclusión, toda vez que los PND son los instrumentos formales que establecen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Estado colombiano. La complejidad del fenómeno emigratorio y el desarrollo de diferentes y nuevas modalidades del mismo hacen imprescindible la inclusión de esta temática en las cuestiones de desarrollo económico y social, tomando en consideración que la política migratoria cobra sentido en la relación con otras políticas públicas más amplias, con el propósito de alcanzar perspectivas integrales.

En tal sentido, en los instrumentos normativos y ámbitos institucionales mencionados se observa la importancia de las perspectivas de la integralidad y de la coordinación de las políticas públicas para el abordaje de la emigración colombiana y para la implementación de las políticas, programas y acciones del Estado colombiano para sus nacionales en el exterior. Si tomamos en consideración los modelos puros de instancias de coordinación interinstitucional en las políticas migratorias desarrollados por Krieger (2012) y que describimos en nuestro marco teórico, claramente en el caso colombiano podemos aplicar el modelo de competencias migratorias entre varios entes públicos, los cuales coordinan y cooperan para la formulación y ejecución de la política migratoria, fruto de perspectivas multifacéticas y consensuadas.

Ahora bien, si analizamos el caso argentino, no se observa una política pública integral y coordinada para sus nacionales en el exterior, a diferencia de lo señalado en relación a Colombia. Únicamente, el Estado argentino implementa ciertos programas y medidas coyunturales, que muchas veces son tardías y frecuentemente focalizadas hacia ciertos grupos del heterogéneo conjunto de emigrantes argentinos.

Esta ausencia de una política integral y coordinada para los argentinos en el exterior podríamos inferir que se vincula principalmente con dos cuestiones: la poca relevancia y escasas referencias a la temática de la emigración en la normativa migratoria argentina y la falta de un órgano interinstitucional con funciones de coordinación respecto a políticas y actuaciones migratorias. En relación a la normativa migratoria, a pesar de que la Ley de Migraciones N° 25.871 de 2004 contempla por primera vez a la emigración argentina en su articulado, es una inclusión sumamente tardía y que sólo incluye tres artículos de los ciento veintiséis que posee la ley. Respecto a la estructura institucional responsable de las políticas para los argentinos en el exterior, Argentina no posee un órgano de coordinación de competencias o funciones, como es el caso de la Comisión

Nacional Intersectorial de Migración de Colombia, a pesar de que dichas políticas requieren de intervenciones de varios organismos, siendo los Ministerios de Interior, Obras Públicas y Vivienda, y de Relaciones Exteriores y Culto los responsables primarios.

En virtud de lo mencionado en esta sección, podríamos concluir que Colombia ha implementado una verdadera política de Estado destinada a sus emigrantes, que permite lograr abordajes e intervenciones integrales y coordinadas, a diferencia de la política de Argentina para sus emigrantes. Tomando en consideración el planteo realizado por Repetto (2010) respecto a los posibles escenarios de sistemas integrales, que ya describimos precedentemente, Colombia posee un sistema integral meso, ya que se generan intervenciones de diversos organismos nacionales en aspectos específicos de sus tareas y responsabilidades generales, bajo la coordinación de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y del Sistema Nacional de Migraciones. En el caso de Argentina, ni siquiera ha desarrollado un sistema integral micro, debido a que las políticas y acciones para sus nacionales en el exterior son implementadas por distintos organismos que casi no poseen vinculación entre sí y escinden sus intervenciones en acciones paralelas y descoordinadas. No se tiene en cuenta que los problemas sociales, este caso la emigración de los argentinos, son multicausales y, por tanto, es imprescindible la formulación e implementación de políticas públicas integrales para una resolución más efectiva y de calidad.

## **2. Reflexiones finales.**

Las políticas públicas para los nacionales en el exterior intentan generar canales institucionales de vinculación, participación y posible retorno de una fracción de la población que, si bien reside fuera de sus países de origen, se sigue sintiendo parte de esas naciones. Ante el surgimiento de estos nuevos actores internacionales, los gobiernos de los países de emigración tienen que redefinir sus políticas y transformar sus estructuras gubernamentales, con la finalidad de responder a las demandas de sus nacionales en el exterior con capacidad de acción en sus países de acogida y también en sus países de origen.

En el marco de este contexto, Argentina y Colombia han diseñado e implementado políticas públicas para sus nacionales en el exterior, pero desde una perspectiva y con un grado de desarrollo y avance diferente en cada caso. Colombia posee una política integral y coordinada para sus emigrantes, a diferencia de Argentina que únicamente implementó ciertas medidas destinadas a los

emigrantes argentinos de forma aislada y focalizada en ciertas problemáticas, careciendo de una perspectiva de integralidad y coordinación.

La República Argentina, uno de los grandes receptores de la inmigración ultramarina de finales del Siglo XIX y gran parte del Siglo XX y de la inmigración de los países limítrofes en los últimos años, ha visto crecer durante las últimas décadas un fenómeno poblacional de sentido inverso: una corriente emigratoria que ha acompañado su devenir económico, político y social.

Es un país que ya no puede pensarse ni ser entendido sin contemplar al casi un millón de personas que nacieron en Argentina y que viven en distintas partes del mundo. Esta riqueza humana debe ser atendida y contemplada por el Estado argentino, reorientando sus políticas públicas, puesto que su creciente número demanda la atención y respuestas efectivas de sus necesidades para su integración e inclusión en las sociedades de destino y también como sujetos de derechos y como parte vital de la nación argentina.

En este sentido, el marco teórico de nuestra investigación y el análisis realizado sugieren que el Estado argentino no ha diseñado e implementado una política integral y coordinada para los argentinos en el exterior, y no ha considerado o incorporado la perspectiva que sostiene que la asistencia, vinculación y protección de los emigrantes argentinos tendría que ser un deber del Estado para con todos aquellos nacionales que viven o no en su territorio. Dicha política tendría que involucrar a todos los organismos gubernamentales que inciden en el proceso emigratorio y abarcar todos los elementos o fases del ciclo migratorio de los argentinos que residen en el exterior y de aquellos que deciden retornar a su país de origen. La premisa fundamental debería ser que los derechos ciudadanos, humanos, sociales y culturales de los argentinos son iguales para todos, estén en el interior o en el exterior del territorio que los vio nacer.

Para ello, el gran desafío es transformar las instituciones y marcos normativos del Estado argentino optando por una perspectiva de integralidad y coordinación, con el propósito de atender los derechos que los emigrantes argentinos tienen de mantener lazos materiales, afectivos, políticos y culturales con su país y, en consecuencia, promoviendo y facilitando los aportes que opten por realizar en él, cuando así lo decidan.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción. En Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2015). *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2014*. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072>
- Ardila, G., ed. (2006). *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales -CES. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.
- Banco Mundial (2016). *Migration and Remittances Factbook 2016*, Tercera edición. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23743/9781464803192.pdf>
- Blanco, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Benencia, R. (2012). *Perfil Migratorio de Argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Botero de la Torre, X. (2009). Una mirada desde adentro y desde afuera. En *Diálogos Migrantes*, N° 4, pp. 82-84. Bogotá: Fundación Esperanza. Observatorio Colombiano de Migraciones.
- Calvelo, L. (2011a). *Crisis y emigración. La emigración de los argentinos entre 1960 y 2002*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Población.

- Calvelo, L. (2011b). La emigración de argentinos en la actualidad. *Revista Temas de Antropología y Migración*, N° 2, 34–45.
- Cárdenas, M. y Mejía, C. (2006). *Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos?* Documento de Trabajo N° 30, Bogotá: Fedesarrollo.
- Cárdenas, M. y Mejía, C. (2008). Emigración, crisis y conflicto: Colombia 1995-2005. En Solimano, A. (Coordinador), *Migraciones Internacionales en América Latina: Booms, crisis y desarrollo*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento- CIPPEC (2012). *Manual sobre coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Cerrutti, M y Maguid A. (2011). Migrantes Sudamericanos en España: Tendencias Recientes y perfil de sus migrantes. En *Migrantes Sudamericanos en España: Panorama y Políticas*. Cuadernos Migratorios Número 1, Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires: OIM, Oficina Regional para América del Sur.
- Cunill Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.
- Garay, Luis y Rodríguez, Adriana (2005). *Caracterización socioeconómica de la población emigrante y evaluación del impacto de las remesas internacionales*. Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones-Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- García de Fanelli, A. (2008). Políticas públicas frente a la "fuga de cerebros": Reflexiones a partir del caso argentino. *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXVII, núm. 148, octubre-diciembre, 111-121.

- Gaviria, A. y Mejía, C. (2005). *Las varias caras de la diáspora: los nexos de los emigrantes colombianos con su país de origen*. Documento N° 29 del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE. Colombia: Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Giustiniani, R. (comp.) (2004). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Guarnizo, L. E. (2006). El estado y la migración global colombiana. En *Migración y Desarrollo*, núm. 6, primer semestre, 79-101. Zacatecas: Red Internacional de Migración y Desarrollo.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Documento de Trabajo I-22UE. Washington DC: INDES.
- Krieger, M. (2012). *La importancia de la coordinación interinstitucional en el marco de la gestión migratoria*. Informe elaborado en el marco del proyecto “Fortalecimiento de Capacidades Gubernamentales para el Desarrollo Humano de las Migraciones”. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales* (1ª Ed.). Buenos Aires: Paidós.
- Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En Cortázar Velarde, J. C., *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez Pizarro, J.; Cano Christiny, V.; Contrucci, M. (2014). Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional. En *Serie de Población y Desarrollo*, N° 109. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.

Mejía, W. y Perilla C. (2008). *Haciendo camino en la construcción de política migratoria en un país de origen. El caso colombiano y su relación con el desarrollo*. Red Internacional de Migración y Desarrollo – Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (CRIMUNAM). Trabajo presentado en el Taller sobre Migración y Desarrollo: “Agendas de desarrollo, movilidad humana y sociedad civil transnacional en Suramérica”. Caracas, Venezuela.

Mejía Ochoa, W. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Año XX, N° 39, 185-210.

Mezher, J. (2008). El gobierno colombiano frente a la migración internacional. *Debates de Coyuntura Social: Efectos de la migración internacional en Colombia*, N° 24. La Imprenta Editores Ltda., Fedesarrollo.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina (2010). *Programa RAICES. Una política de Estado*. Buenos Aires. Recuperado de <http://www.mincyt.gov.ar/estudios/programa-raices-una-politica-de-estado-8054>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina (2008). Experiencias y Políticas relacionadas con la migración de científicos y tecnólogos en el MERCOSUR. Buenos Aires. Recuperado de [http://www.raices.mincyt.gov.ar/documentos/Experiencias\\_y\\_politicas.pdf](http://www.raices.mincyt.gov.ar/documentos/Experiencias_y_politicas.pdf)

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina (2010). *Programa RAICES. Una política de Estado*. Buenos Aires. Recuperado de <http://www.mincyt.gov.ar/estudios/programa-raices-una-politica-de-estado-8054>

Murias, G. (2004). *La reciente emigración de argentinos a España*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

- Murias, G. (2005). Argentinos por el mundo: en torno a la crisis de 2001. En S. Novick y G. Murias, *Dos estudios sobre la emigración reciente en la Argentina*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 42, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Novick, S. y Murias, M. G. (2005). *Dos estudios sobre la emigración reciente en la Argentina*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 42, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Novick S. (2007). *Emigración reciente de argentinos: políticas y actores sociales*. Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Guadalajara, México.
- Novick S. (dir.) (2007). *Sur-Norte: estudios sobre la emigración reciente de argentinos*. Buenos Aires: Catálogos.
- Organización Internacional para las Migraciones (2006). *Glosario sobre Migración*. Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional para las Migraciones (2017). *Informe Migratorio Sudamericano N°1: Tendencias Migratorias en América del Sur*. Recuperado de [http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Informe\\_Tendencias\\_Migratorias\\_Am%C3%A9rica\\_del\\_Sur\\_N1\\_SP.pdf](http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Informe_Tendencias_Migratorias_Am%C3%A9rica_del_Sur_N1_SP.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones (2012). *Los programas de atención y vinculación de los países sudamericanos con sus nacionales en el exterior*. Documento preliminar presentado en el marco de la XII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Santiago, Chile.
- Oszlak, O. (2011). *El rol del Estado: micro, meso, macro*. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de

Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales. Resistencia, Chaco. Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>

Oszlak, O. (2013). *Transporte y políticas públicas: dimensiones temporales de la gestión pública*. Conferencia dictada en el Primer Seminario Interno de Capacitación de la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos de la Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Presentacionagn.pdf>

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1981). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4.

Oteiza, E. (1965). La emigración de ingenieros en la Argentina. Un caso de brain drain latinoamericano. *Revista Internacional del Trabajo*. Volumen 72, N° 6.

Oteiza, E. (1971). Emigración de profesionales, técnicos y obreros calificados argentinos en los Estados Unidos. Análisis de las fluctuaciones de la emigración bruta 1950- 1970. *Desarrollo Económico*. Volumen 10, N° 39/40.

Ramírez, C. y Mendoza, L. (2013). *Perfil Migratorio de Colombia 2012*. Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En Repetto, F. (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

Repetto, F. (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. En Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la

Nación: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires.

Repetto, F. y Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Tamayo Sáez, M., (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (Comp.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

## ANEXO I: LEGISLACION Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

### **República Argentina:**

Acuerdo Migratorio entre la República Argentina y la República de Bolivia, 2004.

Acuerdo Operativo entre la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina y el Departamento de Extranjeros de la República Federativa del Brasil para la aplicación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, 2005.

Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay relativo a la aplicación bilateral del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, 2006.

Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República Argentina y la República del Perú, 2007.

Boletín “Programa RAICES. Una política de Estado”, recuperado de <http://www.mincyt.gob.ar/estudios/programa-raices-una-politica-de-estado-8054>

Convenio Marco de Colaboración entre la Dirección Nacional de Migraciones y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2010.

Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros 250/2008, Boletín Oficial de la República Argentina, 2008.

Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros 10/2002, Boletín Oficial de la República Argentina, 2002.

Decreto 1601/2004, Ciudadanía argentina, Boletín Oficial de la República Argentina, 2004.

Decreto 616/2010, por el cual se reglamenta la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias, Boletín Oficial de la República Argentina, 2010.

Decreto 254/2009, por el cual se modifica el Decreto 1138/1993 reglamentario de la Ley N° 24.007, Boletín Oficial de la República Argentina, 2009.

Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165, Boletín Oficial de la República Argentina, 2006.

Ley de Migraciones de la República Argentina N° 25.871, Boletín Oficial de la República Argentina, 2004.

Ley de Ministerios N° 22.520, Boletín Oficial de la República Argentina, 1992.

Ley N° 17.219, por la cual se aprueba el Convenio de Seguridad Social Argentino-Portugués, Boletín Oficial de la República Argentina, 1967.

Ley N° 22.306, por la cual se aprueba el Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Peruana, Boletín Oficial de la República Argentina, 1980.

Ley N° 22.861, por la cual se aprueba el Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Italiana, Boletín Oficial de la República Argentina, 1983.

Ley N° 23.501, por la cual se aprueba el Convenio de seguridad social entre la República Argentina y la República Helénica, Boletín Oficial de la República Argentina, 1987.

Ley N° 24.007 por la cual se crea el Registro de Electores Residentes en el Exterior, Boletín Oficial de la República Argentina, 1991.

Ley N° 26.421 por la cual se declara al Programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (RAICES) como política de Estado, Boletín Oficial de la República Argentina, 2008.

Ley 26.465, por la cual se aprueba el Convenio sobre Seguridad Social entre la República Argentina y la República de Eslovenia, Boletín Oficial de la República Argentina, 2009.

Ley N° 25.707, por la cual se aprueba el Convenio de Seguridad Social entre la República Argentina y el Reino de España, Boletín Oficial de la República Argentina, 2003.

Ley N° 26.525, por la cual se aprueba el Convenio de Seguridad Social entre la República Argentina y la República de Chile, Boletín Oficial de la República Argentina, 2009.

Lineamientos de política exterior de la República Argentina 2013-2015. Recuperado de <http://www.concursos2015.cancilleria.gob.ar/userfiles/Lineamientos-politica-exterior-2013-2015.pdf>

Resolución del Ministerio del Interior N° 452, Boletín Oficial de la República Argentina, 2007.

Resolución N° 2398/00 del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, Boletín Oficial de la República Argentina, 2000.

### **República de Colombia:**

Acto Legislativo 1 de 2013, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior, Diario Oficial de Colombia N° 48.852, 2013.

Acto Legislativo 2 de 2015, por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial de Colombia N° 49.560, 2015.

Constitución Política de Colombia.

Convenio Marco de Cooperación Internacional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Organización Internacional para las Migraciones, mayo de 2009.

Decreto 4976, por medio del cual se reglamenta el "Fondo Especial para las Migraciones" del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial de Colombia N° 48.298, 2011.

Decreto 1000, por el cual se reglamentan los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565, Diario Oficial de Colombia N° 48.797, 2013.

Decreto 1239, por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, Diario Oficial N° 45.193, Diario Oficial de Colombia 2003

Decreto 2064, por el cual se reglamentan los requisitos exigidos para certificar y acreditar el retorno de los colombianos residentes en el extranjero de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1565 y el Decreto número 1000 de 2013, Diario Oficial de Colombia N° 48.922, 2013.

Decreto 2192, por el cual se establecen condiciones especiales para la importación de bienes al amparo de la Ley 1565, Diario Oficial de Colombia N° 48.936, 2013.

Decreto 3555, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial de Colombia N° 47.465, 2009.

Decreto 4062, por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura, Diario Oficial de Colombia N° 48.239, 2011.

Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia N° 3603 de 2009, Política Integral Migratoria (PIM), 2009.

Ley Estatutaria N° 1475, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial de Colombia N° 48.130, 2011.

Ley N° 39, por la cual se dictan normas para la cedulaación y otras de carácter electoral, Diario Oficial de Colombia N° 30.572, 1961.

Ley N° 826, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República Oriental del Uruguay, hecho en Bogotá, el 17 de febrero de 1998, Diario Oficial de Colombia N° 45.248, 2003.

Ley N° 1112, por medio de la cual se aprueba el Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España, hecho en Bogotá, el 6 de septiembre de 2005, Diario Oficial de Colombia N° 46.494, 2006.

Ley N° 1139, por medio de la cual se aprueba el Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República de Chile, suscrito en Santiago, el 9 de diciembre de 2003, Diario Oficial N° 46.670, 2007.

Ley N° 1448, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial de Colombia N° 48.096, 2011.

Ley N° 1465, por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones de Colombia, Diario Oficial de Colombia N° 48.116, 2011.

Ley N° 1565, por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero, Diario Oficial de Colombia N° 48.508, 2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad Para Todos”, Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Resolución 339 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, por la cual se crea el Observatorio para la Migración Internacional Colombiana, Archivo interno de la entidad emisora, 2010.

Resolución 3131 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, por medio de la cual se suprime un Grupo Interno de Trabajo y se crean y se establecen las funciones de unos Grupos Internos de Trabajo, Archivo interno de la entidad emisora, 2004.

Resolución 5813 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, por la cual se crean Grupos Internos de Trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Archivo interno de la entidad emisora, 2011.

Resolución 7401 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, por la cual se modifican los artículos 1 y 2 de la Resolución 5813 del 16 de noviembre de 2011, Archivo interno de la entidad emisora, 2014.

## **Mercado Común del Sur (MERCOSUR):**

Decisión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR N° 19/97 aprobatoria del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, 1997.

Decisión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR N° 20/12 aprobatoria de la Adhesión de la República de Colombia al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 2012.

Decisión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR N° 21/11 aprobatoria de la Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 2011.

Decisión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR N° 28/02 aprobatoria del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, 2002.