

Derechos humanos, políticas públicas y migraciones: aproximación al caso colombiano*

Human rights, public policies and migration: approach to the Colombian case

Ana Carolina PÉREZ BOHÓRQUEZ**

RESUMEN: El presente artículo tiene como objetivo realizar una revisión sobre los lineamientos que se desprenden de los tratados internacionales tanto del ámbito Universal como regional sobre migraciones desde un enfoque de derechos humanos, para lo cual: (i) Se analizan los tratados internacionales universales en materia de derechos humanos y los relativos a migraciones de la Organización Internacional del Trabajo para determinar las obligaciones que en dicha materia han adquirido los Estados Parte, ii) Se indaga sobre los tratados internacionales en el ámbito regional para determinar las directrices y los acuerdos a los que han llegado los Estados Parte en materia de migraciones con enfoque de derechos humanos, y iii) Se revisa la legislación y políticas públicas de Colombia en materia de migraciones en el desarrollo y cumplimiento de obligaciones internacionales.

* El presente artículo de investigación es resultado del proyecto de investigación Institucional “Políticas Públicas y Migraciones en América del sur” de la Universidad Libre Seccional Pereira, en el cual participó de igual forma como investigadora principal, la economista Sandra Daniela Ariza Marín, y las auxiliares de investigación Valeria Henao Restrepo, Valeria Cardona Duque y Natalia Correa López, estudiantes de quinto año de derecho de la Universidad en mención.

** Abogada, Magíster en la defensa de los Derechos Humanos ante Cortes, Tribunales y Organismos Internacionales de la Universidad Santo Tomás, docente investigadora de la Universidad Libre seccional Pereira. Contacto: <anac.perezbo@unilibre.edu.co>. Fecha de recepción: 30/04/2018. Fecha de aprobación: 01/09/2018.

PALABRAS CLAVE: Migración; derechos humanos; tratados internacionales; políticas públicas; legislación colombiana.

ABSTRACT: The objective of this article is to review the guidelines that emerge from international treaties on both the Universal and the regional scope on migration from a human rights perspective, for which: (i) Universal international treaties on human rights and those relating to migration of the International Labor Organization are analyzed to determine the obligations that the States Parties have acquired on this matter; ii) International treaties at the regional level are investigated to determine the guidelines and agreements reached by the States regarding migration with a human right focus, and iii) Colombia's legislation and public policies on migrations in development and compliance with international obligations will be reviewed.

KEYWORDS: Migration; Human Rights; International instruments; Public politics; Colombia's legislation.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio del fenómeno migratorio es de gran importancia, pues de acuerdo con la Organización internacional para las Migraciones (OIM) para el 2015 hubo un estimado de 244 millones de migrantes a nivel internacional (3,3% de la población mundial). La organización señala que la movilidad internacional se ha visto favorecida por la revolución digital y la disminución en la reducción de costos de viaje (OIM, 2017). Desde el punto de vista demográfico, se denomina migración al desplazamiento que implica el cambio de residencia del individuo, de un lugar de origen a uno de acogida y que conlleva el traspaso de divisiones geográfico-administrativas, bien sea al interior de un país (regiones, provincias, municipios) o entre países (Oso, 1998).

Las razones subyacentes a las migraciones se encuentran relacionadas con factores sociales, políticos y económicos, de acuerdo con la OIM (2017) principalmente con el comportamiento económico, la demografía, la violencia y el conflicto. Por lo tanto, se destaca que, aunque muchas personas se desplazan de su lugar de origen en búsqueda de mejores condiciones laborales, familiares y/o académicas, muchas personas lo hacen por razones que se relacionan con el conflicto y la persecución.

Colombia recientemente se ha convertido en un país receptor de un alto flujo de migrantes, como consecuencia principalmente de la crisis económica de Venezuela. Krüger señala que el flujo de venezolanos que ingresaron al país fue de 251.475 en el 2012 y, en el año 2013 continuó en aumento el ingreso de personas¹ hasta llegar a la cifra de 560.748 entradas.²

¹ Incluye tanto a los colombianos que habitan en Venezuela y a ciudadanos venezolanos.

² Cfr. Dinero, 25 de mayo de 2017. Los retos de Colombia con el aumento de su migración. Consultado en: <<https://www.dinero.com/edicion-impres/pais/articulo/inmigracion-y-emigracion-en-colombia-aumentan-en-2017/245750>>.

En los años 2015 y 2016 la situación llegó a ser más problemática, ya que en el 2015 “Venezuela decide cerrar su frontera con Colombia, deportando a más de 2 mil colombianos y ocasionando el retorno de más de 18 mil connacionales”. Este hecho, obligo al Estado colombiano a seguir trabajando en regular de manera eficaz la situación de los migrantes que tuvieron que ingresar al país. Además, en el año 2016, el gobierno venezolano otorgo permisos temporales a sus ciudadanos para ingresar a Colombia y de esa manera abastecerse de alimentos, dicha situación dió origen a la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo³, como método para identificar a las personas que habitualmente se movían en las zonas fronterizas.

A partir de lo anterior, el gobierno colombiano se ha visto en la obligación de desarrollar e implementar políticas públicas enfocadas en brindar soluciones a problemas sociales de la población migrante; en este sentido, la implementación corresponde a la puesta en práctica de los mecanismos elegidos por el Estado para regular dichos temas de interés social.

De manera que dado el alto número de migrantes y la necesidad de instituciones que garanticen sus derechos, el presente artículo describe la normatividad internacional en relación con los flujos migratorios, así como los lineamientos que enmarcan las disposiciones normativas de Colombia desde un enfoque al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues como se menciono el país se ha configurado recientemente como un país receptor de un alto flujo de población migrante. Adicionalmente, se presentan los instrumentos internacionales ratificados por el país suramericano en el marco de las migraciones, con la finalidad de determinar los lineamientos que dichas normas fijan para que Colombia garantice una protección de los Derechos y el progreso en la calidad de vida de las personas migrantes.

II. Metodología

³ La Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo comenzó a funcionar en agosto de 2016, fecha en que el Gobierno de Venezuela reabre su frontera con Colombia.

La metodología utilizada obedece al estudio y el análisis de los tratados internacionales tanto del ámbito universal como regional para determinar los derechos humanos relacionados con las migraciones; una vez identificados los distintos instrumentos internacionales que para la presente investigación se consideran útiles, se identifican y se extraen los lineamientos mínimos que deben ser incorporados en los ordenamientos jurídicos internos en materia de migraciones desde un enfoque de derechos humanos .

III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

La migración es un fenómeno multidimensional, por lo cual García & Gainza destacan que

Requiere un tratamiento multidisciplinario e interestatal, lo que ratifica la necesidad de nuevas metodologías, instrumentos e institucionalidad para diseñar estratégicamente políticas públicas activas con enfoque transversal que articulen diferentes organismos públicos, niveles de gobierno y los diversos actores sociales nacionales e internacionales en el proceso migratorio.⁴

Por lo cual se considera pertinente conocer y entender las normas internacionales que protegen los derechos de la población migrante en los países receptores, y la manera en que Colombia ha formulado y adaptado su normatividad interna conforme a lineamientos de mayor jerarquía. Al respecto, se resalta que el marco jurídico internacional en materia de migraciones está compuesto por dos grupos principales: en primer lugar, los tratados de De-

⁴ GARCÍA, R. & GAINZA, P., “Economía, migración y política migratoria en Sudamérica: Avances y desafíos” en *Migración y desarrollo*, núm. 23, 2014, p. 27.

rechos Humanos “básicos” y, en segundo lugar, los del Derecho internacional del Trabajo.

A) TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS “BÁSICOS”

En relación a los tratados internacionales se tiene, en primera medida, la Declaración Universal de Los Derechos Humanos de 1948, que incorpora tanto en su preámbulo⁵ como en su artículo 1⁶, la igualdad de todas las personas para gozar de una efectiva protección y goce de todos los Derechos consagrados en los diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos representa para Cano, “el primero de los instrumentos internacionales dedicados a una cuestión que se ha erigido como central para la Sociedad Internacional en su conjunto, y es que todas las personas gozan del reconocimiento de unos mismos derechos inalienables”⁷

A su vez dicho tratado internacional introduce en su artículo 13 que: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Seguidamente, se identifica que el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, reconoce a los extranjeros el derecho a la libre circulación, siempre que la persona este legalmente en el territorio de un Estado. Así mismo, obliga a los Estados Parte a brindar la garantía de igualdad de todas las personas dentro de su territorio incluso de los extranjeros que hayan cumplido los requisitos legales para su permanencia en este.

⁵ “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”

⁶ “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.”

⁷ Cfr. CANO, M.A., “Protección internacional de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios” en *Persona y Derecho*, núm. 63, 2012, pp. 137-162

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ordena a los Estados Parte garantizar el ejercicio de los derechos que en éste se enuncian, sin discriminación alguna y en particular por el origen nacional. En relación a los derechos económicos, el artículo 2.3 señala que “Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.”

Los anteriores pactos internacionales fueron aprobados e incorporados al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 74 de 1968⁸ con la finalidad de reconocer esos tipos de derechos y establecer mecanismos para su real protección.

Además, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes⁹ representa la conexión entre migrantes y derechos humanos, no solamente como migrantes trabajadores sino como personas; garantizando el trato igualitario y las mismas condiciones laborales tanto para los nacionales y los no nacionales. Por lo anterior, la convención además de gestionar movimientos migratorios, busca el reconocimiento universal de los Derechos Humanos, así como promover una protección a nivel internacional para las personas con una condición particular y especial.

Sobre la base de ello, Colombia mediante el Decreto 0019 de 2012 dicta normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, garantizando la posibilidad de que los migrantes formulen peticiones respetuosas a las entidades respectivas cuan-

⁸ Cfr. Congreso de la República, 26 de diciembre de 1968. “Por medio de la cual se aprueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último”. Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. [Ley 74 de 1968].

⁹ Organización de Naciones Unidas (ONU), 18 de diciembre de 1990. “Convención de naciones unidas sobre los derechos de los migrantes”. Consultado en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>>

do su situación migratoria así lo requiera; sin duda alguna, es un avance en el sentido de que otorga mecanismos jurídicos para la protección de los derechos de estas personas cuando consideren que están siendo vulnerados, todo esto en relación con el derecho fundamental de petición plasmado en la Constitución Política de Colombia.

B) TRATADOS INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE MIGRACIONES

En relación con los Tratados Internacionales en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encuentran instrumentos fundamentales para la protección al Derecho Internacional Humanitario como los Convenios de Ginebra (1949), de los cuales se pueden resaltar los que a continuación se expondrán, que han sido históricamente determinantes para la regulación del fenómeno migratorio a nivel global:

1. “Convenio sobre los trabajadores migrantes 097” (año 1949, núm. 97) que determina las condiciones laborales para los migrantes, desde beneficios en materia de salud, seguridad social, vivienda, entre otros. En concreto, se incluyen aspectos tales como los procedimientos de contratación, las condiciones de vida y de trabajo, el acceso a la justicia, así como la reglamentación sobre impuestos y seguridad social. En este es importante destacar que en el año 2017 la OIT excluyó a Colombia de la lista de países que no cumplen con los convenios laborales. No obstante, en la guía del trabajador migrante del Ministerio de Trabajo se observa que el Estado le da mayor importancia a la protección de los derechos laborales de los colombianos que trabajan en otros países que a los extranjeros que residen y trabajan en el país.

2. “Convenio sobre los trabajadores migrantes 0143” (año 1975, núm. 143), que además de las garantías ya mencionadas, establece que todo país miembro deberá realizar las actividades necesarias para que los trabajadores migrantes conozcan sus derechos, tomando las medidas necesarias para que se promueva una real protección de los derechos humanos.

3. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares,¹⁰ aprobado por el Congreso de Colombia mediante la Ley 146 de 1994 (13 de julio), esta convención representa un instrumento diseñado para mejorar las condiciones de vida de las personas que buscan empleo fuera de sus países, agregando el tema de la Familia, ya que los países miembro de la convención deberán garantizarles a los trabajadores migratorios las medidas necesarias para conservar la unión familiar, entendiendo esta como uno de los pilares fundamentales de la sociedad.

En relación con este convenio, en Colombia no se evidencian medidas para la población migrante y su familia en general. Sin embargo, a partir de la llegada de gran cantidad de venezolanos, el país creó el programa “Ruta de atención integral para la población migratoria venezolana y colombianos retornados”, en este participan varias entidades estatales dentro las cuales se encuentra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que brinda atención a las familias venezolanas y colombianas retornadas.

¹⁰ Congreso de la República, 13 de julio de 1994. “Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”. Nueva York, 18 de diciembre de 1990. [Ley 146 de 1994].

C) TRATADOS INTERNACIONALES DE ÁMBITO REGIONAL RELATIVOS A MIGRACIONES

En el contexto regional se encuentra la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que representó para los países, una oportunidad de desarrollo y evolución en temas de relevancia social, económica y política, desde un punto de vista integrador de los mismos. Sin embargo, Colombia oficializó su salida de este organismo en agosto de 2018.

El Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito por los países de UNASUR en la ciudad de Brasilia el día 23 de mayo de 2008, incluye un tratamiento integral a los migrantes en un marco de respeto a sus derechos humanos, contemplando en su artículo 3º que: “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos: (...) k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas”.¹¹

Es así como esta organización representa uno de los instrumentos fundamentales para la integración y unión de los países del continente, en el ámbito social, cultural, económico y político, que, bajo la iniciativa de alguno de los Estados, podrá firmar convenios que impulsen dicha integración.

Adicionalmente, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), organismo encargado de promover la relación y cooperación entre las regiones de Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador cuenta con diversos instrumentos relacionados con las migraciones que cada país está en la obligación de integrar a su sistema normativo. De los instrumentos relativos al tema de las migraciones se pueden resaltar los siguientes:

¹¹ Congreso de la República, 30 de junio de 2011. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. [Ley 1465 de 2011].

El “Estatuto Andino de Movilidad Humana”,¹² que fue expedido con el fin de regular la movilidad de los habitantes de América del Sur, y plantear medidas extensivas a la permanencia y circulación con respeto indudable a los Derechos Humanos, sin discriminación de ninguna naturaleza. En su artículo 6, determina que todos los integrantes tienen el derecho a gozar de trato nacional.

Además, abarca aspectos fundamentales con respecto a los Derechos de la salud y la educación de los migrantes, garantizando así condiciones dignas, que dan cumplimiento a las disposiciones del derecho internacional de los Derechos Humanos.

En materia laboral, existen los instrumentos Andinos; de Migración Laboral¹³ suscrito el 25 de junio de 2003 y de Seguridad Social¹⁴ suscrito el 07 de mayo de 2004. El primero, garantiza la libre circulación y permanencia de los habitantes del territorio entre la misma región, con fines laborales y bajo una relación de dependencia, así como la protección de sus familias, en este punto Colombia cuenta con el Decreto 1047 de 1994 en donde se firma un “Convenio para la regulación del tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves”. Aunque dicho convenio fue suscrito entre Colombia y Ecuador, es un avance en materia de temas migratorios en el sentido que otorga a los ecuatorianos residentes en el país, condiciones y garantías laborales mínimas ya que su aplicación es directamente para los turistas y/o comerciantes.

El segundo, se desarrolla en base a los Derechos sociales de los trabajadores migrantes y de sus beneficiarios, para que en el ejercicio de la migración no se vean menoscabados, esto, a través del otorgamiento de las prestaciones de seguridad social, logrando garantizar la conservación de sus derechos adquiridos, en la totalización de los períodos de seguro.

¹² Parlamento Andino, 24 de abril de 2015. Estatuto Andino de Movilidad Humana. [Decisión 1343].

¹³ Decisión 545, 25 de junio de 2003.

¹⁴ Decisión 583, 07 de mayo de 2004.

Por su parte, MERCOSUR, es el encargado de promover el proceso de integración regional bajo los principios de democracia y desarrollo económico, e impulsar el ejercicio y la regulación del tema migratorio en los Estados asociados, entre los que se encuentra Colombia.

En este contexto, se encuentra el “Acuerdo sobre residencia para nacionales de Estados Partes del MERCOSUR” (2014), que fue adoptado por Colombia mediante el Decreto 941 de 2014 (mayo 21). El acuerdo busca fortalecer los lazos entre los Estados, y plantea como objeto que un ciudadano de un Estado Parte que desee residir en otro, pueda tener derecho a una residencia legal, siempre y cuando acredite su nacionalidad. Así mismo, podrán tener derecho a una residencia temporaria de hasta dos años, que podrá ser permanente si demuestra el cumplimiento de los requisitos de ley. Además, el acuerdo impuso a los Estados implementar medidas y sanciones efectivas para las personas ya sea naturales o jurídicas que se lucren o utilicen a los migrantes de Estados Partes en trabajos con condiciones abusivas.

Se destaca la importancia de este acuerdo y se puede concluir que garantiza los derechos de los migrantes al permitirles gozar de igualdad de condiciones que los nacionales, además, les permite circular libremente sin que les imponga algún tipo de restricción.

Finalmente, el Acuerdo multilateral de seguridad social del mercado común del Sur,¹⁵ introduce garantías sobre seguridad social para las personas migrantes pertenecientes a países socios que residan en otros países pertenecientes a la Organización, sobre temas sociales como pensión, periodos de cotización, salud, prestaciones pecuniarias, entre otros. En este punto es necesario indicar que en la actualidad la mayoría migrantes, especialmente venezolanos que laboran en Colombia trabajan de manera informal y las empresas que los reciben para laborar no garantizan el pago de la seguridad social, motivo por el cual el Estado hizo un llamado para que se garantice el trabajo en condiciones dignas y

¹⁵ Mercado Común del Sur (MERCOSUR), 14 de diciembre de 1997. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur.

se implementen medidas para la protección de los migrantes en este caso venezolanos.

D) LEGISLACIÓN DE COLOMBIA EN MATERIA DE MIGRACIONES

El gobierno colombiano en los últimos años ha expedido una serie de instrumentos normativos para la regulación de los flujos migratorios que buscan proteger los derechos tanto de los colombianos establecidos en el exterior, como de los extranjeros establecidos en el país.

El Decreto 1239 de 2003, crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración¹⁶, un organismo encargado de coordinar y orientar la elaboración de las políticas migratorias del país. Además, es la encargada de realizar los estudios pertinentes sobre las necesidades sociales relacionadas la migración nacional, haciendo un seguimiento y estudio cuidadoso a los tratados internacionales que han sido ratificados por Colombia con relación al tema migratorio, para verificar posteriormente su aplicación.

Con este grupo de entidades, el Estado se encargó de gestionar las investigaciones pertinentes sobre los elementos que constituían necesidades básicas para las personas del territorio que se encontraban fuera del mismo; posteriormente el Gobierno nacional, con ayuda de dichas entidades, coordinó la elaboración de algunas políticas públicas que regulaban la protección a los nacionales en otros países.

Junto con la Comisión, el Estado colombiano creó el programa “Colombia Nos Une” de la Dirección de Asuntos Migratorios,

¹⁶ La comisión esta integrada, entre otros, por 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 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-, El Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería¹⁷ en el año 2003, “Sus actividades giran en torno a cuatro ejes de trabajo: el plan comunidad, el sistema de servicios, el acompañamiento al retorno y la migración ordenada y regulada” (Ciurlo, 2015, p. 219).

La Ley 991 de 2005, introduce modificaciones a la Ley 76 de 1993, que fue la encargada de regular y crear medidas de protección a los colombianos en el exterior a través del Servicio Consular de la República, dichas medidas garantizan el ejercicio de los Derechos Humanos mediante personal especializado. En el mismo sentido, el Decreto 3355 de 2009 modifica la estructura y las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, rezando así, en su Artículo 17, lo siguiente:

(...) 8. Identificar y caracterizar la migración internacional colombiana y la migración de extranjeros a Colombia.

16. Elaborar estudios y conceptos sobre temas de Derecho Internacional público y privado y su aplicación en asuntos de política exterior y migratoria.

A través de la Ley 1465 de 2011 se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas que garantizan una real protección de los colombianos en el exterior y además de esto, busca servir de acompañamiento al gobierno colombiano en el momento de analizar, diseñar y expedir políticas públicas y demás proyectos o programas que sirvan para regular el tema migratorio y de esta manera se puedan fortalecer los vínculos del Estado con las demás comunidades colombianas que se encuentren radicadas en el exterior.

Sumado a lo anterior, el Decreto 4976 de 2011 reglamenta el “Fondo Especial para las Migraciones”, el cual estipula en el Artículo 1° que su función principal es la de “Servir de ayuda y apoyo económico al Ministerio de Relaciones Exteriores en los casos en donde se evidencia situaciones de vulnerabilidad o por razones

¹⁷ Resolución 3131 de 2004 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Derechos humanos, políticas públicas y migraciones...

Ana Carolina PÉREZ BOHÓRQUEZ

humanitarias, cuando se llegue a requerir una asistencia y protección a los colombianos radicados en el exterior.”

Por otro lado, la Ley 1565 de 2012,¹⁸ dicta disposiciones relativas para el retorno de los colombianos residentes en el exterior, creando incentivos de diferente índole siempre y cuando se cumpla con los requisitos que la misma determine. Para el caso concreto se pueden verificar tales requisitos en el Artículo 2 que determina:

- a) Acreditar que ha permanecido en el extranjero por lo menos tres (3) años para acogerse a los beneficios de la presente ley. El Gobierno Nacional lo reglamentará en un término máximo de 2 meses;
- b) Manifiestar por escrito a la autoridad competente, su interés de retornar al país y acogerse a la presente ley;
- c) Ser mayor de edad.

A partir de lo mencionado, se puede evidenciar que hasta el año 2012, la mayor parte de los instrumentos que conformaban el sistema normativo en materia de migraciones tenían un enfoque de protección especial a los nacionales colombianos, mientras que las disposiciones en relación a los extranjeros dentro del territorio no eran el tema de preocupación inmediata del gobierno.

Es importante destacar que la situación de los inmigrantes dentro del territorio colombiano empezó a consolidarse con más fuerza a partir del año 2013, con la expedición del Decreto 0834 (24 de abril de 2013) mediante el cual se crea la “Ley Migratoria”, un mecanismo del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Gobierno Nacional que busca regular el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional. Además, un aspecto importante es que regula el tema de las visas, y las actividades que

¹⁸ Congreso de la República, 31 de julio de 2012. Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. [Ley 1565 de 2012].

los extranjeros pueden ejercer en el país de acuerdo con la visa concedida.¹⁹

Se considera este instrumento normativo como uno de los más relevantes en materia de migración, por el impacto que tiene no solo para los nacionales sino para aquellas personas extranjeras que se han trasladado a Colombia y que, favorecidas por este tipo de normas, pueden lograr obtener una garantía en lo que tiene que ver con la estadía dentro del territorio, que a largo plazo va generando una estabilidad o tranquilidad en los mismos y en las actividades laborales que desarrollen.

A través del Decreto 1067 del 2015,²⁰ se compilan las normas reglamentarias preexistentes del sector de Relaciones Exteriores, incluyendo los decretos 4000 de 2004 y 834 de 2013 que atañen a la competencia de Migración Colombia. Lo anterior con el fin de adecuar a los estándares internacionales, todas las disposiciones existentes en el territorio nacional y aquellas que tienen relación con la política exterior; este decreto fue modificado parcialmente, mediante el Decreto 1325 de 2016.

A través de la Resolución 6045 de 2 de agosto de 2017 se dictan nuevamente, algunas disposiciones pertinentes a las visas, las particularidades de cada tipo de visa, y los tramites o requisitos que cada una de estas requieren. Esta resolución ha sido, además, un elemento dirigido a simplificar el proceso migratorio tanto para el Ministerio como para los usuarios, basándose en las mejores prácticas a nivel mundial.

E) POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN COLOMBIA

En relación con las políticas públicas migratorias diseñadas por Colombia, que, por la naturaleza del asunto, deben estar alineadas

¹⁹ Se otorgan 3 tipos de visas: visa de negocios, visa temporal, visa de residente.

²⁰ Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1067 de 2015.

con normas de índole internacional, ya que este tipo de herramientas deben ser desarrolladas bajo los parámetros que los órganos de Derecho Internacional han determinado para la protección de los Derechos de los migrantes; es así como podría considerarse incluso que este es un factor decisivo para la efectividad de una política migratoria.

Las políticas realizadas en el territorio nacional tienen como objetivo principal lograr el progreso económico y social del país, están orientadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que según el Departamento Nacional de Planeación es:

La máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

En el CONPES 3603 de 2009 el ejecutivo aprobó que se incorporará la “Política Integral Migratoria” (PIM), que tiene como objetivo principal lograr la protección de los colombianos en el exterior y los extranjeros que residen en el país. Según la Cancillería, esta política está enfocada en aspectos como: “1. Dar un tratamiento integral a cada una de las dimensiones de desarrollo de esta población y 2. Mejorar la efectividad de los instrumentos utilizados para la implementación de estrategias y programas referentes a la población migrante.”

Este documento en particular tiene como finalidad que el Estado garantice la protección de los derechos en cada una de las etapas del proceso migratorio, igualmente, a través del CONPES y la PIM, se dio la participación de varias entidades gubernamentales con el fin de dar una mayor garantía a la población migratoria.

Por otro lado, el CONPES 3805 de 2014, denominado “Prosperidad Para las Fronteras de Colombia”, tiene como objetivo principal “sentar las bases de una Política Pública de Prosperidad para las Fronteras, fomentando su desarrollo sostenible con base en el pleno aprovechamiento de sus potencialidades endógenas”.

En este CONPES se plantean metas acordes al tema de los derechos de los migrantes, ordenando elaborar estudios sobre fenómenos migratorios en las zonas fronterizas enfocándolos al tema de la trata de migrantes y así lograr una posterior protección; en el mismo sentido, se buscó el fortalecimiento de canales informativos para la población migrante en retorno. Adicionalmente, en este documento se muestra el programa y avances que se realizaron en cada región fronteriza, entre los que se encuentran:

1. En la frontera venezolana en el departamento de Norte de Santander se realizó “Jornadas de Prevención de Migración Irregular y Trata de Personas, llevadas a cabo con Instituciones educativas de este departamento, para lo cual se hizo difusión de estas jornadas a través de las redes sociales.”
2. En la frontera colombo panameña en el departamento de Chocó se realizó la “Implementación de proyectos productivos para población retornada”.
3. En el departamento de Nariño se creó “Colombia Nos Une, en donde se entregaron kits de buenas prácticas ganaderas a colombianos migrantes y retornados en Ipiales”.

De igual manera, existen planes desarrollados por el Estado para la protección de los migrantes. Es así como en cumplimiento de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 2010-2014, Migración Colombia desarrolló la formulación de su Plan Estratégico Institucional “Fronteras en Línea 2012 – 2014” y lo integró al Plan Estratégico Sectorial en lo concerniente a su misión como única Autoridad Migratoria del País.

El Plan Estratégico Institucional conformado por un total de 6 objetivos estratégicos, 25 estrategias y 28 indicadores, se soporta en el respeto, promoción y garantía de los Derechos Humanos, estableciendo los criterios generales para la aplicación simultánea en sus procesos bajo la premisa de “Garantías y servicio al ciudadano nacional y extranjero como centro de acción institucional.”²¹ Para finalizar, se considera que el tema de la salud para la protección y garantías de los derechos fundamentales de los migrantes es fundamental, y es por ello que se menciona el “Plan de Respuesta del Sector Salud” al fenómeno migratorio. El plan contempla la incorporación de “políticas de acceso y estrategias de información; así como también, promover un trato humanizado en los servicios de salud que respete sus creencias, valores y expectativas” (Plan de Respuesta del Sector Salud, s.f., p.12). Dada la importancia de este tema, diversos Estados han diseñado estrategias de atención en salud a la población extranjera. Además, se destaca que las medidas de asistencia no se limitan a la salud física, sino que también incluyen la salud mental y educación sanitaria.

IV. CONCLUSIONES

Los flujos migratorios a nivel mundial se encuentran en constante crecimiento como consecuencia de la búsqueda de mejores condiciones sociales, económicas y académicas. Por lo tanto, la regulación del flujo migratorio y de las condiciones bajo las cuales debe ser acogida la población migrante se ha convertido en un hecho obligatorio en el ámbito internacional y nacional.

En este sentido, los tratados internacionales sobre derechos humanos, enfatizan en el derecho a la igualdad de todas las per-

²¹ Migración Colombia, 2013. Red migrante: Garantías y servicios para el migrante en Colombia” / Política institucional de Derechos Humanos. Unidad Administrativa Especial, p. 20.

sonas para gozar de una efectiva protección, así como del derecho que tienen los no nacionales a tener las mismas condiciones laborales que los nacionales. De igual manera, establecen el derecho que tienen las personas de salir de su país de origen, circular libremente y regresar a su país. No obstante, la presencia en un territorio extranjero se debe realizar bajo parámetros de legalidad. De manera que las organizaciones internacionales reconocen el derecho de los Estados para regular la entrada y salida a sus fronteras, pero el desarrollo de esta facultad debe tener como marco de referencia los Derechos humanos.

Por su parte, los tratados internacionales relativos al trabajo señalan aspectos en relación con las condiciones laborales para los migrantes, desde beneficios en materia de salud y seguridad social. Adicionalmente, establecen que los países deben ofrecer mecanismos para que los trabajadores migrantes conozcan sus derechos y para que conserven la unión familiar.

En la medida que Colombia se ha consolidado en los últimos años como un país receptor de un alto número de población migrante, el gobierno nacional ha expedido una serie de instrumentos que se ajustan a los lineamientos de la normatividad internacional, en la medida que buscan proteger tanto los derechos de los colombianos residentes en territorio extranjero, como de los extranjeros residentes en territorio nacional.

Para el cumplimiento de lo anterior, el principal objetivo ha sido determinar las necesidades básicas de la población migrante, y a partir de esto elaborar políticas públicas encaminadas a satisfacerlas. La Política Integral Migratoria constituye entonces el eje central para dar un tratamiento integral que contribuya al desarrollo económico y social de la población migrante, así como garantizar la protección de sus derechos. Por lo tanto, se han desarrollado estrategias encaminadas a garantizar la igualdad en el trato de nacionales y extranjeros, y programas que facilitan el tránsito de la población migrante, el retorno de los colombianos, y la ampliación de los servicios sociales para dicha población.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), 10 de diciembre de 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. [Resolución 217 A (III)].
- Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), 16 de diciembre de 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [Resolución 2200 A (XXI)].
- CANO, M.A., “Protección internacional de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios” en *Persona y Derecho*, núm. 63, 2012, pp. 137-162.
- CIURLO, A., “Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración” en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2015, núm. 2, pp. 205-242.
- Congreso de la República, 26 de diciembre de 1968. “Por medio de la cual se aprueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último”. Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. [Ley 74 de 1968].
- Congreso de la República, 13 de julio de 1994. “Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”. Nueva York, 18 de diciembre de 1990. [Ley 146 de 1994].
- Congreso de la República, 30 de junio de 2011. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. [Ley 1465 de 2011].
- Congreso de la República, 31 de julio de 2012. Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. [Ley 1565 de 2012].

- Congreso de la República, 2 de noviembre de 2005. Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones. [Ley 991 de 2005].
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Comunidad Andina, 25 de junio de 2003. “Instrumento Andino de Migración Laboral”. [Decisión 545], Quirama, Antioquia-Colombia.
- Comunidad Andina, 07 de mayo de 2004. “Instrumento Andino de Seguridad Social”. [Decisión 583], Guayaquil, República del Ecuador.
- Departamento Nacional de Planeación. Política Integral Migratoria: Documento CONPES 3603 de 2009. Consultado en: <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Prosperidad para las fronteras de Colombia: Documento CONPES 3805 de 2016. Consultado en: <https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/conpes_3805_fronteras.pdf>
- Dinero, 25 de mayo de 2017. Los retos de Colombia con el aumento de su migración. Consultado en: <<https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/inmigracion-y-emigracion-en-colombia-aumentan-en-2017/245750>>.
- GARCÍA, R. & GAINZA, P., “Economía, migración y política migratoria en Sudamérica: Avances y desafíos” en *Migración y desarrollo*, núm. 23, 2014, pp. 69-97.
- International Organization for Migration, 2017. World Migration Report. Consultado en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>.
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR), 14 de diciembre de 1997. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur.
- Migración Colombia, 2013. Red migrante: Garantías y servicios para el migrante en Colombia” / Política institucional de Derechos Humanos. Unidad Administrativa Especial.

- Ministerio de Relaciones Exteriores-Migración Colombia, 2017. Radiografía de venezolanos en Colombia. Consultado en: <http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/radiografia_web.pdf>.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), 18 de diciembre de 1990. “Convención de naciones unidas sobre los derechos de los migrantes”. Consultado en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>>.
- Oso, L., La migración hacia España de mujeres jefas de hogar, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Instituto de la Mujer, 1998.
- PALACIOS, M.T., “El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: La ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos” en *Opinión Jurídica*, núm. 21, 2012, pp. 83-101.
- Parlamento Andino, 24 de abril de 2015. Estatuto Andino de Movilidad Humana. [Decisión 1343].
- Presidencia de la República de Colombia. (24 de mayo de 1994). Decreto 1047 de 1994.
- Presidencia de la República de Colombia. (19 de mayo de 2003). Decreto 1239 de 2003.
- Presidencia de la República de Colombia. (7 de septiembre de 2009). Decreto 3355 de 2009.
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de diciembre de 2011). Decreto 4976 de 2011.
- Presidencia de la República de Colombia. (10 de enero de 2012). Decreto 0019 de 2012.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1067 de 2015.
- Senado de la Republica (2009). “Por medio de la cual se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas” hecho en Brasilia-Brasil, el 23 de mayo de 2008. [Proyecto de ley 206 de 2009].
- UNASUR, 2011. “Tratado constitutivo de las Naciones Unidas Suramericanas”. Quito, Mitad del mundo.

