

# ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” (Ref. Comisión Europea: DCI-MIGR/2010/259-532) está financiado íntegramente por la Unión Europea. Se inició en enero de 2011 con una duración de 36 meses.

<http://www.migracion-ue-alc.eu/> - [info@migracion-ue-alc.eu](mailto:info@migracion-ue-alc.eu)

La Unión Europea es una asociación económica y política única, formada por 27 países europeos.

En 1957, la firma de los tratados de Roma muestra la voluntad de los seis Estados fundadores de crear un espacio económico común. Desde entonces, la Comunidad, más tarde Unión Europea, en constante expansión sigue acogiendo nuevos Estados miembros. La Unión se ha convertido en un enorme mercado único con una moneda común: el euro.

Lo que comenzó como una unión puramente económica ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes, desde la ayuda al desarrollo hasta la política medioambiental. Gracias a la supresión de los controles fronterizos entre los países de la UE, ahora se puede viajar libremente por la mayor parte de ella. También es mucho más fácil vivir y trabajar en otro país de la UE.

Cinco instituciones principales de la Unión Europea son, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La Unión Europea es el principal agente de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo. Es también el mayor donante mundial de ayuda humanitaria. La finalidad primordial de la política de desarrollo de la UE es la erradicación de la pobreza, según el acuerdo de noviembre de 2000.

<http://europa.eu/>

#### **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)**

Federico SUÁREZ - [fsuarez@fiiapp.org](mailto:fsuarez@fiiapp.org)

Calle Beatriz de Bobadilla, 18, 28040 Madrid – España - Tel: +34 91 591 46 08 – Fax: +34 91 533 52 36

La presente publicación ha sido elaborada con la financiación de la Unión Europea.

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o de los socios del proyecto (OIM y FIIAPP).

# ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

**Autor: Alfonso Hinojosa Gordonava**  
**Diciembre de 2011**

## NOTA AL LECTOR

El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” contempla diferentes actividades. Entre ellas, las dedicadas a **fortalecer las capacidades institucionales en la gestión de políticas migratorias** ligadas a las realidades del mercado laboral y en particular a los procesos de retorno voluntario de migrantes<sup>1</sup>. El presente trabajo forma parte de estas actividades.

El objetivo de este trabajo es por un lado analizar las **capacidades técnicas de las instituciones** encargadas de la definición y gestión de las políticas migratorias, y por el otro lado identificar procesos, ideas y **recomendaciones para facilitar la inclusión del componente de empleo** en las fases de una política pública de migración.

Asimismo, la información recogida será utilizada para el diseño de los contenidos de los cursos de formación en los que participarán las diferentes instituciones responsables de la definición y gestión de las políticas migratorias.

La estructura del presente estudio se desglosa en 4 ejes:

1. Una descripción de la relevancia de la cuestión migratoria en la agenda política del país, describiendo el marco normativo que habilita la actuación en políticas migratorias en la legislación estatal y/o regional y el funcionamiento de los organismos que actúan en el vínculo migración y empleo.
2. La elaboración de una propuesta que identifique las condiciones necesarias que deben tenerse presentes para la incorporación del componente empleo en la política migratoria.
3. El análisis de las capacidades para la incorporación del componente de empleo en la política migratoria.
4. La propuesta de recomendaciones formativas en la gestión de políticas de Migración y Empleo.

---

<sup>1</sup> En todo el proyecto y en sus diferentes actividades y productos, como es este estudio, siempre que se mencione el término migrantes retornados o similar se contempla exclusivamente los migrantes retornados de manera voluntaria y en ningún caso recoge la situación de los retornados de manera involuntaria o deportados.

## RESUMEN

Al nivel subregional andino existe una predisposición favorable hacia la temática migratoria. Cada uno de los países estudiados, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, posee un determinado recorrido y/o experiencias en lo que hace a políticas migratorias, así como también escenarios supra-nacionales de abordaje sobre el tema, tal es el caso de la Comunidad Andina.

Bolivia es un país cuyo abordaje sobre el hecho migratorio es reciente y cuya predisposición para trabajar en el mismo es amplia. A nivel institucional se han observado avances que deberán ser profundizados. Colombia cuenta con una joven pero sí sólida experiencia en la gestión integral del fenómeno migratorio. Basándose en esta visión integral, ha realizado diferentes avances en la incorporación del componente de empleo a la gestión de la política migratoria.

En Ecuador se destacan los diversos avances y logros que se ha conseguido a través de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI); su institucionalidad es una fortaleza para desarrollar nuevas acciones respecto al tema migratorio en su arista laboral, que ya se han observado en los acuerdos con el Ministerio de Trabajo.

En Perú cabe destacar el cambio estructural y organizacional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, generando nuevos instrumentos de gestión migratoria así como acciones orientadas a la protección de la población migrante laboral.

## ABSTRACT

*Within the Andean Region, there is a favourable attitude towards the issue of migration. Each one of the countries studied—Bolivia, Colombia, Ecuador, and Peru—possesses a set path and/or experiences regarding migratory policies, as well as supra-national approaches to the subject, as is the case of the Andean Community.*

*Bolivia's approach to migration is recent, and it has demonstrated a widespread willingness to address the issue. At the institutional level, some progress have been made that need to be furthered. Colombia has a young, but sound experience in the comprehensive management of the migratory phenomenon. Starting from this comprehensive vision, Colombia has made some progress regarding the incorporation of employment into its migration policies.*

*In Ecuador, it is worth noting the advances and achievements obtained through the National Secretariat for Migrants (SENAMI); its institutionalisation is a stronghold for developing new actions regarding migration from a labour perspective, as those included in its agreements with the Ministry of Labour.*

*In Peru, the structural and organisational reform of the Ministry of Labour and Promotion of Employment has brought new migration management tools, as well as actions oriented towards the protection of migrant workers.*

INTRODUCCIÓN.....	1
<b>I. FLUJOS MIGRATORIOS ANDINOS CONTEMPORÁNEOS A ESPAÑA.....</b>	<b>2</b>
1. NORMATIVA ANDINA VIGENTE.....	5
2. DIALOGO DE ALTO NIVEL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA.....	6
<b>II. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL.....</b>	<b>7</b>
1. BOLIVIA.....	7
1.1. Eje Político.....	7
1.2. Eje Normativo.....	9
1.3. Eje Institucional.....	11
1.4. Eje Operativo.....	12
2. COLOMBIA.....	14
2.1. Eje Político.....	14
2.2. Eje Normativo.....	15
2.3. Eje Institucional.....	18
2.4. Eje Operativo.....	20
3. ECUADOR.....	20
3.1. Eje Político.....	20
3.2. Eje Normativo.....	22
3.3. Eje Institucional.....	24
3.4. Eje Operativo.....	26
4. PERÚ.....	29
4.1. Eje Político.....	29
4.2. Eje Normativo.....	30
4.3. Eje Institucional.....	31
4.4. Eje Operativo.....	33
<b>III. METODOLOGÍA PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA.....</b>	<b>34</b>
1. INTEGRALIDAD Y TRANSVERSALIDAD EN PROPUESTAS CONCRETAS.....	34
2. ROL PROTAGÓNICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO.....	35
3. ESTABLECER/FORTALECER PLATAFORMAS INTERINSTITUCIONALES DE DISCUSIÓN Y/O TRATAMIENTOS SOBRE MIGRACIÓN Y EMPLEO.....	36

4. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN CONSULAR INCORPORANDO COMPONENTES LABORALES.....	36
5. SISTEMAS DE INFORMACIÓN MIGRATORIA LABORAL EN LA REGIÓN.....	37
<b>IV. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA.....</b>	<b>37</b>
<b>V. RESUMEN DE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>42</b>
1. BOLIVIA.....	43
2. COLOMBIA.....	44
3. ECUADOR.....	44
4. PERÚ.....	45
5. RECOMENDACIONES.....	46
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>47</b>
<b>ACRÓNIMOS.....</b>	<b>50</b>

#### Lista de gráficos y cuadros

Gráfico N° 1: Evolución de las afluencias hacia España de migrantes andinos (1995-2007).....	3
Cuadro N° 1: Evolución de la población extranjera de nacionalidades andinas residente (empadronada) en España, 2001-2008.....	4
Gráfico N° 2: Evolución de las personas extranjeras de nacionalidades andinas residentes en España (2000 – 2008).....	4
Cuadro N° 2: Composición de la migración andina hacia España, 2010.....	5

# INTRODUCCIÓN

Este informe presenta por un lado una descripción sobre las principales instituciones responsables de la gestión y planificación de las políticas migratorias en la región andina, específicamente en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Por otro lado analiza las posibilidades para incorporar el componente de empleo de manera transversal a la política migratoria. En una primera parte se describen los flujos migratorios entre la región andina y España y se presentan a nivel regional la normativa andina vigente así como el Diálogo de alto nivel entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Luego se ofrece un panorama a nivel nacional por país en los que se examinan las instituciones involucradas en la gestión de políticas migratorias a nivel político, normativo, institucional y operativo.

En las siguientes partes se plantean propuestas sobre cómo incorporar la dimensión laboral a la política migratoria, al mismo tiempo que se analizan las capacidades institucionales de cada país para cumplir este objetivo. Se concluye con las correspondientes recomendaciones para la incorporación del componente de empleo en las políticas migratorias.



# I. FLUJOS MIGRATORIOS ANDINOS CONTEMPORÁNEOS A ESPAÑA

En la última década y en el ámbito de las migraciones internacionales España se ha constituido como un país con gran potencial de atracción migratoria, de hecho es el país de la Unión Europea (UE) en el que más ha crecido la inmigración y más rápidamente, la población extranjera residente, ha pasado a duplicarse. Sin embargo, esta tendencia se ha visto contrastada en estos años a partir de las sucesivas crisis financieras que afectan a algunos países europeos.

En este crecimiento de la inmigración en España los países andinos tienen un protagonismo verdaderamente notable. A diferencia de otras épocas en las que la inmigración era fundamentalmente de origen magrebí, asiático o cierta la tradicional afluencia de personas de los países de la Europa Comunitaria, la inmigración reciente tiene un marcado carácter latinoamericano, pero sus países de origen no son los mismos que hace tres o cuatro décadas (Argentina, Chile, Venezuela). Hoy en día la población latinoamericana constituye el grupo de extranjeros más numeroso en España, situación que se produce como dijimos desde hace una década. En este cambio de configuración demográfica migratoria, los países andinos son los grandes protagonistas.

Si bien durante los años 90 Marruecos ha ocupado el lugar principal como país de origen de la inmigración en España, las grandes afluencias de población ecuatoriana, colombiana, peruana y boliviana durante fines de siglo XX hasta el año 2008, ha convertido a los países andinos en nacionalidades principales entre los inmigrantes residentes en España. No todas estas afluencias, sin embargo, presentan las mismas tendencias en el tiempo: mientras la ecuatoriana, colombiana y boliviana han seguido un proceso de boom (ascenso notable seguido de una reducción drástica de las entradas) en distintos momentos, la peruana mantiene una trayectoria ascendente lenta pero sostenida.

En el gráfico N° 1 se aprecia cómo las procedencias de Colombia, Ecuador y Bolivia experimentan un crecimiento espectacular durante los años 2000 y 2001, mientras que disminuyen drásticamente las entradas a partir de 2001 para colombianos y de 2003 para ecuatorianos. Bolivia, por su parte, parece que toma el relevo del crecimiento a partir de 2003 hallando su cúspide en el 2006, mientras que las procedencias de peruanos presentan un crecimiento sostenido en el tiempo y de volúmenes inferiores al del resto de países andinos.

Estos cambios en las evoluciones de las afluencias seguramente tienen mucho que ver con las condiciones del país emisor, pero, sin duda, también las políticas del país receptor tienen un elevado grado de influencia. Efectivamente, Perú era el único de los cuatro países que ha necesitado visado para entrar en España desde hace muchos años como consecuencia de las políticas de fronteras de la Unión Europea<sup>1</sup>, mientras que a los colombianos se les requiere a partir de 2001<sup>2</sup> (momento en el que descienden las

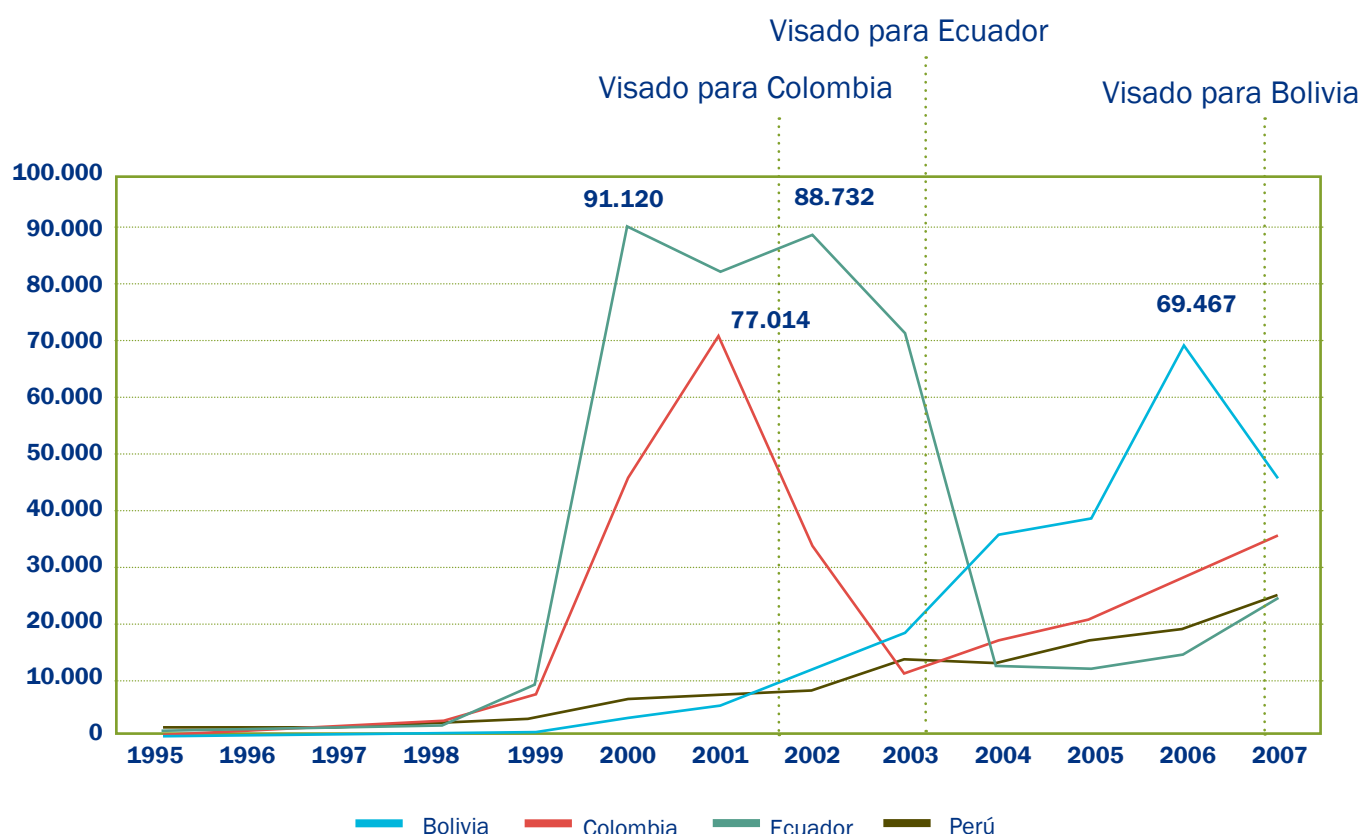
---

<sup>1</sup> Reglamento (CE) n° 574/1999 del Consejo de 12 de marzo de 1999 por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

<sup>2</sup> Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. De forma efectiva el visado se impuso a los nacionales de Colombia a partir del 2 de enero de 2002

entradas) y a los ecuatorianos a partir de 2003<sup>3</sup> (momento en el que las entradas descienden de forma espectacular). Por su parte las personas procedentes de Bolivia requieren el visado para entrar en España a partir del 1 de abril de 2007, momento a partir del cual han descendido drásticamente las entradas de estos ciudadanos en España.

**Gráfico N° 1: Evolución de las afluencias hacia España de migrantes andinos (1995-2007)**



FUENTE: Elaboración en base a INE, Estadística de Variaciones Residenciales. En Proyecto de Investigación RED MIGRATORIA PAÍSES ANDINOS-ESPAÑA: Estrategias para el codesarrollo, Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI) AECID, 2008.

A pesar de todo, y tras un aumento primero, y descenso acusado después, las afluencias de los ciudadanos y ciudadanas andinas se vuelven a incrementar ligeramente a partir de 2004, procediendo a una estabilización ligeramente creciente de los flujos. Esto indica que la tendencia migratoria de los países andinos hacia España es un fenómeno persistente en los últimos tiempos y que si se ha reducido su volumen e intensidad es, precisamente, por las condiciones obstaculizadoras de las entradas y no por las tendencias de salida propias de los países de origen.

El resultado de tales afluencias (movimientos) lo constituye el volumen de personas que se encuentran residiendo en España en un momento dado. Según los datos de empadronamientos, y a fecha anual de 1 de enero, los datos son los que se presentan en la tabla 2 para los años 2001 al 2008.

<sup>3</sup> Reglamento (CE) n° 453/2003 del Consejo, de 6 de marzo de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. El visado efectivo para los nacionales de Ecuador se establece el 3 de agosto de 2003

**Cuadro N° 1: Evolución de la población extranjera de nacionalidades andinas residente (empadronada) en España, 2001-2008**

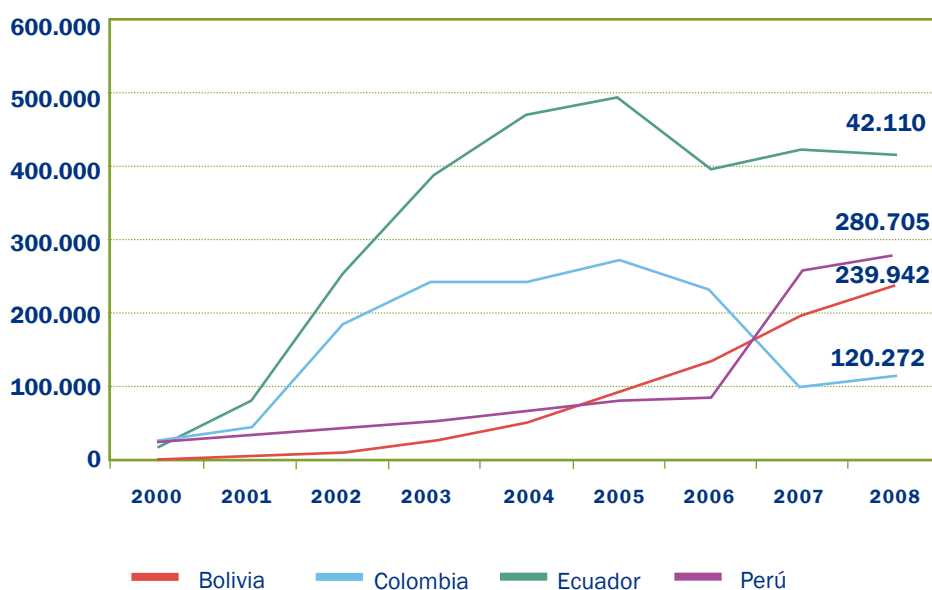
Año	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú		Total andinos	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2001	6.619	0,48	87.209	6,36	139.122	10,15	34.975	2,55	267.925	19,55
2002	13.517	0,68	191.018	9,66	259.522	13,12	44.752	2,26	508.809	25,72
2003	28.432	1,07	244.684	9,18	390.297	14,65	55.915	2,10	719.328	27,00
2004	52.345	1,73	248.894	8,20	475.698	15,68	68.646	2,26	845.583	27,87
2005	97.947	2,63	271.239	7,27	497.799	13,34	85.029	2,28	952.014	25,52
2006	132.444	3,41	238.800	6,15	399.585	10,29	86.912	2,24	857.741	22,08
2007	198.770	4,43	258.726	5,77	421.384	9,40	102.485	2,29	981.365	21,89
2008	239.942	4,60	120.272	2,30	420.110	8,04	280.705	5,38	1.061.029	20,32

FUENTE: Elaboración en base a INE, Padrones (a 1 de enero)

Las proporciones indican el número de personas de cada nacionalidad por cada 100 personas extranjeras.

La población de nacionalidades andinas actualmente residente en España supone algo más del 20% del total de la población extranjera. Hace unos pocos años llegó a constituir casi el 30%, lo que indica la gran potencialidad migratoria que tienen estos países (no sólo hacia España) y que se manifiesta plenamente cuando los obstáculos a la libertad de circulación son menores o reducidos.

**Gráfico N° 2: Evolución de las personas extranjeras de nacionalidades andinas residentes en España (2000 - 2008)**



FUENTE: Elaboración en base a INE, Padrones

Llama la atención el descenso en el volumen de personas colombianas y, algo menor, el de ecuatorianas. Sin duda se trata de los efectos de los visados y del descenso de afluencias al que antes habíamos aludido. Sin embargo, tras el descenso puntual, se percibe una recuperación de cifras de residentes de colombianos y ecuatorianos en España. Por su parte, es interesante constatar el inicial crecimiento de personas bolivianas y peruanas en España pero luego, en los últimos años y en función a la crisis internacional un descenso como se evidencia en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 2: Composición de la migración andina hacia España, 2010**

País	Total de inmigrantes	Total de mujeres	% del total
Ecuador	395.099	199.479	51%
Colombia	289.296	159.990	55%
Bolivia	210.624	120.791	57%
Perú	139.284	70.620	51%
	1.039.303	550.880	

*FUENTE: Padrón continuo enero 2010, datos provisionales, INE, España. En “Buenas Prácticas en Migración Femenina Andina”, Proyecto Abriendo Mundos Org. 2011.*

El sistema de visados da lugar a unas afluencias más reguladas. Sin embargo, esta regulación se basa más en los intereses del país receptor de inmigración que en los de los países emisores. Tal circunstancia no se acomoda bien con los nuevos paradigmas de la cooperación internacional, en los que los movimientos migratorios son considerados potenciales agentes de desarrollo, tanto de los países de origen como de los de destino.

## 1. NORMATIVA ANDINA VIGENTE

- Decisiones 504 (que crea el Pasaporte Andino y lo establece como único modelo para ser utilizado por los nacionales de los Países Miembros en sus movimientos migratorios) y 525 (que establece las “Características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino” incorporando las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) convirtiéndolos en “Documentos de Lectura Mecánica” y garantizando condiciones mínimas de seguridad del documento.
- Decisión 548 Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios: Dicha Decisión, adoptada el 25 de junio de 2003, establece un mecanismo de cooperación en beneficio de las personas naturales nacionales de cualquiera de los Países Miembros de la Comunidad Andina que por diversos motivos se encuentren fuera de su país de origen<sup>4</sup>.

En el marco del proceso de integración como países miembros de la Comunidad Andina, los estados andinos han implementado una serie de mecanismos dirigidos a lograr una normativa común en materia migratoria. Los primeros esfuerzos en este sentido están orientados a facilitar y garantizar la libre circulación de los ciudadanos andinos (en tanto migrantes temporales), así como documentar y controlar

<sup>4</sup> Artículo 2, Decisión 548

eficazmente los flujos de personas y mercancías. En cambio, las medidas subsiguientes manifiestan un progresivo interés de los países miembros en la protección de derechos a través de estándares comunes en determinadas áreas (migración laboral, protección consular); así como en fortalecer el proceso de integración andino y el ejercicio de una ciudadanía andina.

“La acción comunitaria en materia de migraciones hacia terceros países está centrada, principalmente, en brindar la máxima protección y asistencia a los migrantes en los territorios de esos países” (Migraciones, CAN, 2009). La creación del Pasaporte Andino constituye un esfuerzo hacia este objetivo, pues se trata de un documento de “identificación internacional de la Comunidad Andina” (Decisión 504, CAN, 2001), que cumple con las características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad de acuerdo con las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (Decisión 525, CAN, 2002). De esta manera, “se busca garantizar las condiciones mínimas de seguridad del documento, con el objeto de mejorar la identificación de los nacionales de los países andinos, dentro y fuera del territorio comunitario” (Moncayo, 2009: 7). De igual manera, mediante la Decisión 548, en 2003, los Países Miembros aprobaron el Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, cuyo objetivo es que “todo nacional de un País Miembro de la Comunidad Andina, que se encuentre en el territorio de un tercer Estado en el que su país de origen no tenga representación Diplomática ni Consular, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro País Miembro” (Decisión 548, 2003).

Como se puede observar, en años recientes la CAN ha reconocido la eliminación de obstáculos para la migración como un elemento fundamental en el proceso de integración regional. No obstante, se evidencia que los avances para la libre circulación de migración temporal o de corta duración se han aplicado con mayor facilidad que aquellos relacionados con la migración permanente y con la migración extracomunitaria.

Por su parte se tiene el Plan Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones que fue planteado como una iniciativa del gobierno del Ecuador y asumido por la región como base para la formulación de sus políticas migratorias internacionales. Su objetivo principal es el tratamiento integral de los derechos humanos de la persona migrante, los cuales deben constituir la base de las políticas migratorias internacionales pues ponen la centralidad en la persona migrante y su familia (Anexo 1).

## **2. DIALOGO DE ALTO NIVEL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA**

En los escenarios internacionales y a partir de estas nuevas dinámicas poblacionales entre América Latina y Europa han ido surgiendo demandas y necesidades de políticas públicas que aborden y den respuestas a estas nuevas realidades. Lo cual se ha expresado tanto a nivel de los Estados nacionales cuyos contingentes poblacionales se han visto involucrados en dichos procesos de movilidad pero también a nivel bi y multilateral. En referencia a este último punto el año 2009 se realizó el primer “Dialogo de alto nivel América Latina y el Caribe y la Unión Europea sobre temática migratoria” y que cuenta entre sus antecedentes las Cumbres Iberoamericanas desde Rio de Janeiro de 1999 hasta la V Cumbre UE-ALC de Jefes de Estado y Gobierno de Lima en el 2008 donde se opta por la creación este espacio específico para el tratamiento de la temática migratoria.

Cabe mencionar que en los escenarios de la política internacional las migraciones son percibidas como potencialmente positivas, y deben ser gestionadas y ordenadas en beneficio de todos (emisores, receptores y migrantes). Bajo esta mirada se difundió por ejemplo la denominada perspectiva del “codesarrollo” para tratar de identificar y potenciar los vínculos que pudiera haber entre los movimientos

migratorios y el desarrollo socio-económico de los agentes implicados, tanto las sociedades de origen como las de destino.

De manera específica este diálogo de alto nivel ALC-UE asume ser un espacio bi-regional de tratamiento y abordaje del hecho migratorio desde las políticas públicas, donde los países toman conciencia de la migración internacional en tanto proceso creciente y que puede contribuir positivamente al desarrollo en los mismos países a condición de que fuera respaldada por las políticas adecuadas. En segundo lugar, se insiste que el respeto de los derechos y las libertades fundamentales de todos los migrantes como valor central para que se obtengan los beneficios de la migración internacional. Asimismo, se reconoce la importancia del fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de migración internacional a nivel bilateral, regional y también global.

## II. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

### 1. BOLIVIA

#### 1.1. Eje Político

Siendo el hecho migratorio un aspecto estructural de la sociedad boliviana y que en cierta medida ha generado un discurso oficial desde el Estado boliviano, es recién hacia esta década que adquiere mayor visibilidad y relevancia dentro de la agenda política nacional. En este sentido el caso del estado boliviano difiere, relativamente, del resto de países de la región andina pues sus iniciativas respecto a sus residentes en el exterior llegan un poco más tarde que las de los otros países. Durante la década de los noventa y como herencia del estado colonial y republicano prevaleció una visión restrictiva, de control y seguridad fronteriza. En todo caso esta visión correspondía al contexto que predominaba en la época en gran parte de la región andina, y que se traducía en la llamada Doctrina de Seguridad Nacional.

Hacia finales de siglo la política migratoria boliviana se concentró en las relaciones bilaterales con la Argentina a fin de regularizar la situación migratoria de los bolivianos en dicho país que se estima por encima del millón de migrantes.

Y es tan solo a partir de 2006, con la presencia en el poder del Movimiento Al Socialismo (MAS), que la política migratoria toma un giro hacia el establecimiento de los derechos de los migrantes. Este giro coincide con la masificación de la migración boliviana hacia España.

Estos cambios en el hecho migratorio boliviano son el resultado de múltiples factores y elementos que actúan de manera articulada, a decir de Domenech y Magliano (2009): la inédita coyuntura política y económica en el país, la histórica negación e indiferencia política frente a la realidad migratoria, el crecimiento significativo de la emigración de bolivianos en los últimos dos decenios, la creciente demanda y modos de interpelación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las organizaciones de migrantes, y las tendencias políticas regionales e internacionales que están redefiniendo el tratamiento de las migraciones contemporáneas.



En todo caso en la actualidad y frente a las nuevas demandas que las dinámicas migratorias plantean, se busca otro tipo de respuestas que apelan a “un proyecto político que aspira a atender los sectores sociales tradicionalmente marginados y excluidos, entre ellos los emigrantes. También la magnitud que habría adquirido la emigración ha hecho que los ciudadanos bolivianos residentes fuera del país se vuelvan -como lo pone de manifiesto el voto en el exterior- “sujetos de derechos en tanto objetos de política exterior” (Domenech y Magliano, 2009).

Adicionalmente, a partir de enero de 2009, entró en vigencia el Plan Nacional de Acción de los Derechos Humanos “Bolivia para Vivir Bien 2009-2013”, que busca proteger los derechos humanos de todas las personas en distintas condiciones migratorias.

Como lo plantea de la Torre (2011) la voluntad no lo es todo. El contexto en el que el nuevo Estado empieza a organizarse coincide con el momento histórico en el que se profundizan las dinámicas migratorias bolivianas hacia el exterior, principalmente a España. Es así que los intentos de refundación del estado desde la lógica plurinacional y descolonizadora tropiezan con una herencia de institucionalidad y capacidades mínimamente instaladas para atender realmente a esa población radicada fuera de Bolivia. Entonces el Estado priorizará la temática de la documentación y reconocimiento del derecho de voto hacia los residentes en el exterior.

En un relevamiento de las decisiones estatales vigentes relacionadas a lo migratorio, debemos empezar citando al Plan Nacional de Desarrollo para Vivir Bien de 2006. Este Plan contendría propuestas base orientadas “(...) a iniciar el desmontaje del colonialismo y neoliberalismo, y (...) construir un Estado multinacional y comunitario que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes. Su principal aspiración es que los bolivianos y bolivianas vivamos bien.”

Siguiendo a de la Torre (2011) el Plan —y no la Nueva Constitución, aprobada tres años después sin una visibilización clara y contundente de los bolivianos en el exterior— es donde se pone como prioridad el “asegurar la protección y atención al ciudadano boliviano en el exterior”, mediante la dotación de documentos para facilitar su regularización migratoria, la defensa de sus derechos y la garantía de su participación en el voto electoral. Entre los aspectos priorizados están:

- Documentación a bolivianas y bolivianos en el exterior para reducir los indicadores de irregularidad migratoria.
- Búsqueda, en contraposición, de los mayores índices de participación electoral de bolivianas y bolivianos desde el exterior.
- Lucha por mejorar la atención y protección de la población migrante, garantizando el cumplimiento de sus Derechos Humanos.

Cabe destacar que este giro en la manera de pensar la dimensión política de las migraciones en los últimos años se refleja también en la relación con diversas instancias de la sociedad civil. En el año 2008 se firma el “Pacto Por el Boliviano en el Exterior” que expresa la voluntad política del Gobierno de Bolivia consciente de la “deuda histórica” de atención hacia los más de dos millones y medio de ciudadanos —el 20% de la población boliviana— que actualmente residen más allá de las fronteras.

En el mismo sentido se ha impulsado el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para las Migraciones, como “espacio común” que integra diversas instancias del Estado Plurinacional de Bolivia en un diálogo profundo y vinculante con representantes de la Sociedad Civil. Participan en el

Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para las Migraciones representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores (Dirección General de Régimen Consular), Gobierno, Justicia, Trabajo y Planificación para el Desarrollo, así como del Instituto Nacional de Estadística y el Banco Central de Bolivia. En igualdad de voz y voto junto a estas instancias del Estado, instituciones de la sociedad civil, entre ONGs, representantes la Pastoral de Movilidad Humana, la cooperación internacional y asociaciones de migrantes, debaten la construcción de política pública para las migraciones.

Precisamente ha sido el Mecanismo de Coordinación quien ha construido y presentado el denominado “Documento País” ante la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) realizada en la ciudad de Cochabamba – Bolivia en noviembre del 2010.

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones es un mecanismo regional de diálogo y concertación en materia migratoria. Los países participantes corresponden tanto al Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; a la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, además de Guyana y Surinam. Este mecanismo regional se inició en el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo realizado en Lima, Perú, en 1999; en dicha ocasión, los gobiernos reunidos reconocieron la importancia que tienen los movimientos migratorios dentro de la región y la necesidad de mantener consultas regulares, a partir de las cuales se organizarían las futuras conferencias. En el marco de este proceso regional, hasta la fecha se han efectuado once Conferencias. Bolivia acaba de traspasar la presidencia pro tempore de dicha Conferencia a Brasil el mes de octubre del presente año. El hecho de haber asumido desde hace un año la conducción de tan importante organismo regional en migraciones por parte de Bolivia expresa el compromiso y esfuerzo que este país realiza en los últimos años sobre el tema.

Sin embargo, la CSM no es el único espacio en el cual Bolivia participa para abordar y mejorar las prácticas en migraciones, también participa activamente en los escenarios de la CAN a partir de proyectos concretos como el de “Fortalecimiento de la integración andina a través de la implementación de las decisiones comunitarias en materia migratoria” OIM – SGCAN durante la presente gestión. Otro escenario especializado en el cual Bolivia interviene es el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, espacio que reúne a los organismos migratorios de los países miembros y asociados.

## **1.2. Eje Normativo**

La norma migratoria principal en el estado plurinacional de Bolivia que rige la situación migratoria de las personas está dada por el Decreto Supremo N 24423 de Régimen Legal de Migración del 29 de Noviembre de 1996. Tiene 104 artículos y como principales objetivos el establecimiento del régimen migratorio e instituir la estructura orgánica y funciones del órgano de aplicación de la norma. Su reglamentación se dio a través de Resoluciones Administrativas emitidas por el Ministerio de Gobierno. La autoridad competente para la aplicación de la norma es la Dirección Nacional de Migración, instancia que depende del Ministerio de Gobierno.

Esta norma tiene sus antecedentes en el Decreto Ley N 13344 del 30 de Enero de 1976 que se enfocaba en la dimensión demográfica de la migración contemplando para este efecto regímenes migratorios específicos como el espontaneo propio de la persona individual o grupo familiar. Incorporaba de igual manera regímenes migratorios cuya regulación es competencia del Estado, la inmigración planificada y selectiva. Esta gestión de flujos migratorios fue mantenida por el Decreto Supremo 24423, que básicamente es la tendencia que han adoptado una gran mayoría de los países desarrollados para gestionar los flujos migratorios de entrada en la actualidad.



De manera específica las principales normativas migratorias bolivianas según algunas categorías vinculadas al objeto de este diagnóstico son:

- D.S. N 24423 Régimen Legal de Migración (29/11/1996). Tránsito, inmigración, naturalización y refugio.
- Ley 3108 Ley de creación de la Gestoría Consular (02/08/2005): Emigración.
- D.S. N 28995 Documentación de bolivianos en la República Argentina: Emigración.
- D.S. N 27698 Reglamento sobre doble nacionalidad y recuperación de la nacionalidad boliviana (24/08/2004): Inmigración, emigración, naturalización, nacionalidad/ciudadanía.
- D.S. N 29739 (15/10/2008) Programa de Documentación de bolivianos en España e Italia: Emigración.
- D.S. N 28329 (12/10/2005) Creación de la Comisión Nacional del Refugiado. Reglamentación y Procedimientos: Refugio.
- Ley N 1768 del Código Penal (11/03/1997): Trata y tráfico.
- Ley N 2335 (18/01/2006) Trata y tráfico de personas y otros delitos relacionados: Trata y tráfico.

Entre los acuerdos/convenios ratificados por Bolivia referidos a la temática migratoria podemos mencionar:

- Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias. Ratificado el 12 de Octubre del 2000.
- CAN Informe Decisión 545.
- MERCOSUR promueve un acuerdo de libre residencia para los nacionales del MERCOSUR.

Como ya se mencionó anteriormente la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) genera, coordina iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar las políticas sobre migraciones internacionales y es un espacio privilegiado para la discusión sobre políticas migratorias regionales.

De otra parte está UNASUR, la Unión de Naciones Suramericanas espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Este nuevo modelo de integración incluirá todos los logros y lo avanzado por los procesos del Mercosur y la Comunidad Andina, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname. Busca favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur. En términos específicos en la Declaración de Buenos Aires de mayo de 2010 UNASUR establece un su punto 23 que:

Confirman el interés prioritario de la UNASUR de impulsar el proceso de integración en los aspectos más urgentes para el desarrollo humano de sus poblaciones, particularmente en lo concerniente al tema migratorio. Para lo cual, inspirados en los principios y objetivos del Tratado Constitutivo, en la Declaración Presidencial de Quito de 10 de Agosto de 2009, así como en los acuerdos alcanzados en la IX Conferencia Suramericana sobre Migraciones, singularmente en lo referente a la construcción de la ciudadanía Suramericana, instruyen al Consejo de Delegadas y Delegados de la UNASUR, en coordinación con la Conferencia Suramericana, iniciar el proceso de relacionamiento con dicha Conferencia.

En lo que hace a acuerdos bilaterales en materia migratoria de Bolivia podemos mencionar a los siguientes:

País	Alcance del instrumento internacional	Observaciones
Argentina	Acuerdo migratorio entre Argentina y Bolivia (21 de abril 2004)	Acuerdo sobre residencia transitoria o temporaria y permanente
Brasil	Acuerdo sobre regulación migratoria	Residencia permanente
Ecuador	Convenio de exención de tasas consulares para estudiantes entre Bolivia y Ecuador (13 de junio 1943)	Gratuidad de visas de estudiantes
Perú	Convenio entre Perú y Bolivia sobre visas de estudiantes	Gratuidad de visas de estudiantes
MERCOSUR	Acuerdo sobre exención de visas entre los estados parte de MERCOSUR (15 de diciembre 2000)	

En lo que hace al retorno, Bolivia recién inició algunas acciones en este sentido. Es así que en el 2009 se promulgo el D.S. 0371 que establece la liberación de aranceles aduaneros para la importación de menaje doméstico y equipos productivos por un monto de hasta 50 mil \$us. para las familias que deseen regresar tras dos o más años en el exterior.

Si bien en el 2010 se tomaron acciones para iniciar un programa piloto de “Retorno productivo” que pretende asignar tierras agrícolas a familias bolivianas residentes en la Argentina y Chile que manifiesten su voluntad de volver al país. Si bien en la actualidad esta iniciativa se encuentra detenida, el hecho en sí evidencia el interés en algunos sectores del aparato público de agenciar el tema.

### 1.3. Eje Institucional

El D.S. 29894 ordena al Ministerio de Relaciones Exteriores “asegurar el respeto a los derechos de las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior y representar sus intereses ante los Estados receptores (...)” (Artículo 17). Esta noción hace eco de una de las breves menciones a lo migratorio la Nueva Constitución Política del Estado, que, a su vez, se inscribe en la línea de directrices supra-constitucionales a las que Bolivia se ha adscrito como ser, la Convención Internacional de Protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, la Convención 169 de la OIT, y aquellas referida a la protección de los derechos de las mujeres migrantes<sup>5</sup>, entre otros.

Algunos ministerios se vinculan con la temática migratoria desde la dimensión de los derechos humanos. El **Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social**, por ejemplo, recibe en el **D.S. 29894** la misión de “Diseñar y coordinar la elaboración de una Política Migratoria Laboral en coordinación con la Dirección General de Migración del Ministerio de Gobierno”, afín a su mandato principal, que

<sup>5</sup> Son la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (por sus siglas en inglés) y la Recomendación General No. 26 sobre las Trabajadoras Migratorias.

es el de proteger y garantizar el trabajo digno en todas sus formas, (erradicando) el trabajo forzoso o cualquier otra forma análoga de explotación y servidumbre, generando políticas y programas para la erradicación gradual de las peores formas del trabajo de las niñas, niños y adolescentes” (Artículo 88).

También está el Ministerio de Justicia, a través del Vice Ministerio de Justicia e Igualdad de oportunidades, que ha trabajado el componente derechos cuando se habla de migraciones. Es importante señalar el trabajo colectivo en la elaboración del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (PNADH) que este ministerio ha coordinado.

A nivel local o regional podemos encontrar algunas experiencias piloto que se ejecutan normalmente entre ONGs, Municipios y/o Gobernaciones de las tres ciudades más importantes del país (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba). En este ámbito es importante señalar también el rol activo y propositivo que la iglesia católica juega a través de la Pastoral de Movilidad Humana que de manera permanente acompaña los proyectos y dinámicas de los/as migrantes. Un ejemplo de temas en los cuales se empiezan a desarrollar acciones es el de “migración, remesas e inversión productiva”, investigación que fue desarrollada por el Centro Vicente Cañas, la Fundación Umaranta y Municipalistas por la Solidaridad - MUSOL en la zona sur de Cochabamba (identificada como de fuerte emigración).

El tema de la ‘feminización de las migraciones’ ha sido asumido también como espacio de acción; el proyecto “Abriendo Mundos. Mujeres migrantes mujeres con derechos” que abarcaba a los cuatro países andinos y en lo nacional las tres ciudades ya citadas, busca contribuir al diseño de políticas diferenciadas como estrategia para poner al descubierto la invisibilidad de las mujeres en el tratamiento institucional de las migraciones. Un producto de este proyecto identifica las “Buenas Prácticas” en lo que hace a la migración femenina de los países andinos (Cf. [www.abriendomundos.org](http://www.abriendomundos.org)). El tema del retorno es hoy en día uno de las aristas de las migraciones que más discusión y atención suscita. En torno al tema existen también experiencias recientes como por ejemplo en Santa Cruz el proyecto “Estamos de vuelta”.

En lo que hace al marco de coordinación institucional podemos mencionar que en algunas propuestas de la ley migratoria que se discute hoy en día en Bolivia, se maneja la idea de instituir el Consejo Nacional de Migraciones como instancia oficial de coordinación entre las diversas entidades públicas que tienen que ver con el tema (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Justicia). En todo caso, esta iniciativa culminaría un proceso de diálogo y discusión del tema iniciado hace muchos años atrás y donde la participación de la sociedad civil fundamental.

#### **1.4. Eje Operativo**

En el presente año se ha trabajado en la construcción de una propuesta de Política Migratoria Laboral del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social a través de la Dirección General de Empleo. En ella Se plantean ocho pilares desde los cuales trabajar, a decir: 1) Política de promoción de la protección social (donde una de las acciones tiene que ver con elaborar un plan de apoyo al retorno de migrantes con el fin de brindar una opción re- integración laboral en coordinación con el ministerio de relaciones exteriores, ministerio, ministerio de gobierno a través de la dirección general de migraciones, como respuesta a la directiva del retorno en Europa que producirá por la rigidez de dicha directiva el retorno de muchos migrantes Bolivia), 2) Política de información al migrante sobre los flujos migratorios, 3) Política de gobernanza en las migraciones,

4) Política de protección de los derechos de los migrantes, 5) Política de prevención de prácticas migratorias abusivas y protección contra las mismas, 6) Política de procesos migratorios laborales (una de las acciones en proceso de ejecución en este componente es la creación de la **Unidad de Migración Laboral** dentro del ministerio de trabajo, empleo y previsión social que tenga como objetivo propiciar procesos migratorios laborales, con protección, información, ordenados y los que sean inherentes de acuerdo a un decreto supremo), 7) Política de integración e inclusión social y 8) Política de migración y desarrollo.

Se plantea en la propuesta que los responsables de la articulación y cumplimiento de la política migratoria laboral serían el Observatorio de trabajo de Bolivia, el Instituto Nacional de Estadísticas, la Dirección General de Migraciones, el Ministerio de Justicia, el Defensor del Pueblo y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo en los últimos meses del presente año se ha trabajado una propuesta sobre la temática del retorno en coordinación entre la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) bajo el denominativo de “Diseño de un Plan de Retorno y Reintegración sostenible para migrantes bolivianos y bolivianas”, formulado en el marco del programa AENEAS. La propuesta sistematiza las visiones de asociaciones de migrantes radicados en Argentina, Estados Unidos, España, Brasil y Chile, principales destinos de la migración boliviana en el exterior, así como de actores estatales y de la sociedad civil vinculados a la temática migratoria que participaron en encuentros realizados en diversas regiones del país. Según el representante de la OIM en Bolivia, Walter Arce, se trata de “un pauteo de las acciones más importantes que se deben articular a nivel de gobierno cuando uno habla de retorno. Bolivia, ya tiene políticas establecidas, pero hay que superar objeciones administrativas que impiden que las mismas animen a los y las migrantes a tomar la decisión de retornar”.

El diagnóstico de los flujos migratorios internos y externos, revela la complejidad y el carácter multidimensional del hecho migratorio y, por tanto, exige que todo lo que se pueda hacer en términos de política pública y proyectos articuladores deba tener un enfoque integral y sustentarse en la coordinación interinstitucional tanto a nivel nacional, como en contextos departamentales y municipales.

La propuesta retoma los lineamientos del Plan de Desarrollo Social y Económico para Vivir Bien, 2011-2015, que llevan a fundamentar la vinculación entre migración y desarrollo en tres principios orientaciones: la integralidad de los programas; la integración o transversalización del hecho migratorio con las políticas desde un enfoque territorial y; el reconocimientos y fortalecimiento de las prácticas locales y translocales. La propuesta incluye una descripción del potencial de proyectos articuladores que incluyen: Sistema Informativo Integrado; Servicios de Comunicación e Información; Vínculos Translocales y Retorno Productivo; Retorno Colectivo y Reasentamiento; Atención Integral en Áreas Fronterizas; Atención Integral en Situaciones de Vulnerabilidad; Cuidado de Calidad en Familia y Sociedad, entre otras iniciativas.

Asimismo se evidencia la necesidad de atender de forma diferenciada a la diáspora que retorna al país, porque diferenciada es su experiencia migratoria. Hay quienes han experimentado la migración intrarregional, es decir, Argentina, Brasil, Chile, que es totalmente diferente a la diáspora que retorna de los países europeos, más dispersa y atomizada.

Si bien existen proyectos e iniciativas interesantes sobre certificación de capacidades y habilidades de trabajadores (tanto en servicios, construcción, manufactura, ect.) por parte del Ministerio de

Educación, los mismos no se ejecutan a nivel de los trabajadores migrantes. Similar situación acontece con proyectos de vinculación con las colectividades en el exterior ideadas desde Cancillería, pero que hasta ahora no se concretizan.

## **2. COLOMBIA**

### **2.1. Eje Político**

La importancia que Colombia le asigna a la temática migratoria puede apreciarse en las siguientes herramientas de política en esta materia:

**1)** “Plan de Desarrollo 2002 - 2006. Hacia un Estado Comunitario” que contempla acciones tendientes a actuar en favor de los diversos grupos que conforman la comunidad colombiana en el exterior, e incentivar su sentido de pertenencia e identidad nacional. Las principales acciones estuvieron relacionadas con:

- Identificación de los diferentes grupos de colombianos en el exterior y caracterización de las esferas de su actividad y sus necesidades.
- Fortalecimiento de las relaciones con las asociaciones de colombianos en el exterior.
- Creación y articulación de redes temáticas.
- Búsqueda de acuerdos de migración laboral y seguridad social.

**2)** Documento “Visión Colombia 2019” que menciona la necesidad de diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación. Reconoce la importancia de reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior y favorecer sus aportes al desarrollo de la nación.

**3)** Plan de desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” donde se señala que “el fortalecimiento de la política estatal migratoria constituye un elemento determinante como factor de desarrollo, por lo que es necesario potenciar sus efectos positivos tanto en sus países de origen como en los de destino.

El diseño de la Política Integral Migratoria (PIM), está guiada por las siguientes estrategias:

- Implementación del Plan Comunidad en el exterior.
- Consolidación del Portal RedEsColombia.
- Desarrollo de convenios de protección social, participación política a nivel local y de regulación de flujos laborales.
- Canalización productiva de las remesas hacia vivienda, proyectos productivos y educación.

**4)** “Política Exterior Colombiana 2006-2010” contempla la necesidad de diseñar una política integral de migraciones. El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Programa Colombia Nos Une asumió el reto de “Diseñar, ejecutar y evaluar la política migratoria estatal que permita atender las necesidades de los colombianos en el exterior, vincularlos con su país de origen y hacerlos sujetos de políticas públicas”.

Según el Documento 6303 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (COMPES) de la República de Colombia, la Política Integral Migratoria integra los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos que viven en el exterior y los extranjeros que residen en el país.

Los principios en los cuales basa su accionar son: coherencia y reciprocidad, integralidad y largo plazo, concordancia, plena observancia de garantías individuales y focalización.

El objetivo central de la Política Integral de Migración busca garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país. Con el cumplimiento de este objetivo, se pretende dar respuesta a la limitada atención prestada por parte del Estado colombiano a los fenómenos migratorios, al igual que se definirán los lineamientos institucionales y organizacionales necesarios para la implementación de las estrategias y metas planteadas.

Se expresa que la Política Integral Migratoria es el resultado de diferentes procesos de concertación y análisis con las comunidades de colombianos residentes en el exterior y las instituciones del Estado encargadas del tema migratorio, y “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 benefician la decisión de migrar bajo condiciones de libertad en las que los ciudadanos construyan su propio destino con el acompañamiento y protección del Estado”.

Al igual que Bolivia, Colombia participa activamente de la CSM así como en los escenarios de la CAN y los del Foro Andino de Migraciones. Otro espacio especializado en el cual Colombia interviene es el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR.

## **2.2. Eje Normativo**

Los instrumentos jurídicos nacionales referidos a la temática migratoria en Colombia en primer lugar se hallan inscritos en la Constitución Política, específicamente en los artículos 9, 24, 96, 97, 100, 189, 227, 289 y 337. Estos artículos establecen los principios de las relaciones exteriores del Estado, el derecho de todo colombiano a entrar y salir del territorio nacional, los requisitos para acceder a la nacionalidad, además de los principios de actuación del Presidente de la República para nombrar y recibir a los agentes diplomáticos y consulares, celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que deben ser sometidos a la aprobación del Congreso. Igualmente contempla los derechos y garantías de los extranjeros.

Así también tenemos la Ley 76 de 1993 y Ley 991 de 2005 que establece el marco jurídico para la adopción de medidas de protección a los colombianos en el exterior, a través del servicio consular. La Ley 76 de 1993 modificada parcialmente con la Ley 991 de 2005, amplía la base de cubrimiento, lo que implica asistencia jurídica y/o social a los connacionales que se encuentren en la respectiva circunscripción consular cuando la comunidad colombiana existente sea inferior a 10.000 personas, previo concepto de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior.

En la normativa referida a la organización institucional tenemos el Decreto 1974 del año 1995 por medio del cual se crea el Comité Interinstitucional para la Asistencia a los Colombianos en el Exterior, órgano asesor y coordinador adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, que recomienda al Gobierno Nacional políticas de asistencia a los colombianos en el exterior y promueve campañas preventivas y de promoción con las comunidades residentes en el exterior.

Resolución 0326 de 2001 del Ministerio de Relaciones Exteriores Mediante la cual se crea el Comité para Asistencia a Connacionales en el Exterior, con el objetivo de evaluar y analizar la situación y necesidades de los connacionales en el exterior y recomendar al Ministerio de Relaciones Exteriores,



la asignación, cuantía y destino de las partidas para el logro de una efectiva e idónea asistencia a los colombianos afuera del país.

Decreto 1239 de 2003 por medio del cual, se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país. El gobierno colombiano reconoce la transversalidad del tema migratorio, convocando a las diferentes entidades que inciden en la elaboración y ejecución de políticas tendientes a abordar las diferentes aristas de la migración. Hacen parte de la Comisión: Ministerio de Interior y Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -Icetex-, Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo Visas e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Resolución 3131 de 2004 del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante la cual se creó el Programa Colombia Nos Une, con el objetivo de promover los vínculos entre los colombianos en el exterior y sus familias, sus regiones de origen y de manera general con Colombia. De igual forma busca fomentar el conocimiento de la diáspora colombiana, con el fin de determinar sus necesidades y diseñar políticas públicas que den respuesta a sus demandas.

En el presente año se ha promulgado la ley 1465 del 29 de junio por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones (SNM) como un espacio de instituciones, organizaciones, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el responsable de la formulación y ejecución de la Política Migratoria. El objetivo central del SNM es acompañar al Gobierno Nacional en el diseño y ejecución de políticas públicas, planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior.

El Sistema Nacional de Migraciones está integrado por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones como eje central, así como las entidades estatales y gubernamentales, que no formen parte de la primera, pero cuyas funciones y objetivos tengan relación con los temas concernientes a la emigración y la inmigración en Colombia, las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes, y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, donde tendrán asiento el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la academia y las organizaciones de colombianos en el exterior cuyos objetivos atiendan temas migratorios.

La norma establece también que el Gobierno Nacional creará espacios para la participación, con el propósito de facilitar la interlocución de las asociaciones, redes y federaciones de colombianos en el exterior. En estos espacios se presentarán y concertarán las propuestas de dichas comunidades, a fin de ser evaluadas y aplicadas por la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

Por iniciativa parlamentaria o, del Gobierno Nacional se formulará el Plan de Retorno para los migrantes colombianos que son retornados o regresan voluntariamente al país. Este Plan de Retorno contemplará alianzas interinstitucionales y de cooperación, con el fin de brindar las herramientas necesarias para velar por el ejercicio de sus derechos, por medio de acciones para facilitar el acceso a servicios de salud y vivienda, capacitaciones a nivel laboral, desarrollo de emprendimientos y acceso a crédito para proyectos productivos, creación de exenciones tributarias y estímulos impositivos y aduaneros, así como de asistencia social mediante asesorías jurídicas y apoyo psicológico para los migrantes y su núcleo familiar. La política de retorno asistido y acompañado es conducente a facilitar

la plena reinserción de los retornados, acompañada de instrumentos que reduzcan o eliminen los impuestos y cargas fiscales, a fin de canalizar las remesas de los retornados hacia la inversión y el ahorro.

En la regulación internacional ratificada por Colombia sobre la temática migratoria, tenemos en primer lugar la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 que regula el establecimiento y ejercicio de las relaciones consulares y de las funciones, facilidades, privilegios e inmunidades relativas a las oficinas consulares y sus funcionarios. Fue ratificada por Ley 17 de 1971.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. (Res. ONU 45/158 de 1990) que compromete a los Estados parte, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción, los derechos previstos en dicha Convención. Ratificada mediante Ley 146 del 13 de julio de 1994.

Decisión 545 de la CAN que tiene como objetivo el establecimiento de normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia. Ratificada el 25 de Junio de 2003.

Decisión 583 de la CAN Sustitución de la Decisión 546 Instrumento Andino de Seguridad Social. Buscar garantizar a los migrantes laborales, así como a sus beneficiarios, la plena aplicación del principio de igualdad de trato nacional dentro de la Subregión, y la eliminación de toda forma de discriminación; garantizar el derecho de los migrantes laborales y sus beneficiarios a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro País Miembro; garantizar a los migrantes laborales la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los Países Miembros; y reconocer el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la residencia o estada del migrante laboral y sus beneficiarios en el territorio de otro País Miembro, de conformidad con la legislación del país receptor. Ratificada el 7 de Mayo de 2004.

Ley 968 de 2005 por medio de la cual se aprueba el “Estatuto Migratorio Permanente, Entre Colombia y Ecuador,” firmado en Bogotá el 24 de agosto de 2000. El Estatuto Migratorio Permanente dice que en casos de migración temporal, los nacionales de los dos países no requieren visa para ingresar hasta una duración de 180 días de un año. Los nacionales de los dos países podrán realizar trabajos temporales, de carácter agrícola, ganadero, petrolero, construcción o trabajos similares dentro de la Zona de Integración Fronteriza por un periodo de 90 días, prorrogables por un período igual y por una sola vez en el año calendario. En casos de migración permanente, se priorizarán para los nacionales de uno y otro país los trámites para la obtención de la visa de residente. Los empleadores están en la obligación de afiliar a los trabajadores temporales o permanentes a uno de los Sistemas de Seguridad Social existentes en el país receptor. El migrante tendrá, en general, los mismos derechos, garantías y obligaciones civiles que el nacional.

### **Convenios entre Colombia y España:**

Convenio de doble nacionalidad Colombia – España (1979). Convenio para facilitar el trámite de la ciudadanía de españoles y colombianos. Se delinean las normas para poder acogerse al convenio.



Acuerdo España – Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales (2001). Se abordan los temas de los flujos migratorios laborales como el tipo de ofertas de empleo que hay disponible en España; la valoración de requisitos profesionales, viaje y acogida de trabajadores migrantes; derechos y condiciones laborales y sociales de los trabajadores migrantes; y el retorno de los trabajadores migrantes.

Ley 112 del 27 de diciembre de 2006 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. Colombia aprueba el Convenio con España que permite sumar el tiempo trabajado en ambos países para la jubilación.

El Plan de Retorno Positivo busca establecer estrategias integrales que acompañen la llegada de colombianos residentes en el exterior a partir de: atención inmediata al migrante en su proceso de retorno (corto plazo), capacitación para facilitar la inserción en el mercado laboral (corto y mediano plazo), capacitación técnica y orientación para el acceso a créditos que permitan la generación de proyectos productivos (mediano y largo plazo), el retorno de capital humano altamente calificado y el retorno programado (largo plazo).

Los principios que sustentan el Plan de Retorno Positivo y que buscan ser aplicados en las diferentes estrategias son: la atención integral, el trabajo articulado, la migración ordenada y en condiciones humanas así como el reconocimiento de los derechos fundamentales del sujeto migrante.

El Plan contempla también alianzas estratégicas para el retorno (con especial énfasis de los más vulnerables) con instituciones regionales y locales como las Gobernaciones y Alcaldías, instancias ministeriales, banca, empresa privada, asociaciones de emigrantes, misiones diplomáticas y organismos de cooperación internacional. En este sentido el Plan de Retorno Positivo está diseñado para vincularse con la cooperación internacional y con mayor énfasis con los países de mayor presencia emigratoria colombiana como España y los EE.UU. Las alianzas estratégicas para el retorno de este Plan busca incluir a toda la población colombiana en el exterior, con especial énfasis en los más vulnerables (deportados, madres cabeza de familia, adultos mayores y menores de edad). Entre las instancias con las cuales se busca coordinar se tiene: Acción social, Alcaldías y Gobernaciones, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Bancoldex, Proexport, Fondo Nacional de Garantías, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Protección Social, Dansocial, Asociaciones de Colombianos en el exterior, Misiones Diplomáticas en el exterior y Organismos de Cooperación Internacional.

### **2.3. Eje Institucional**

El Programa Colombia Nos Une tiene como objetivo el promover los vínculos entre los colombianos en el exterior y sus familias, sus regiones de origen y de manera general con Colombia. De igual forma busca fomentar el conocimiento de la diáspora colombiana, con el fin de determinar sus necesidades y diseñar políticas públicas que den respuesta a sus demandas.

Como ya se mencionó en la parte normativa, se cuenta con la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, como el espacio institucional (Decreto 1239 de 2003) para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país. Se reconoce la transversalidad del tema migratorio y se convocando a las diferentes entidades que inciden en la elaboración y ejecución de políticas tendientes a abordar las diferentes aristas de la migración.

Hacen parte de la Comisión: Ministerio de Interior y Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -Icetex-, Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo Visas e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ante el aumento considerable de la migración internacional en las últimas décadas, el Estado Colombiano ha desarrollado algunos proyectos que buscan vincular a este importante número de colombianos y declararlos parte integral de la Nación, entre ellos el portal RedEsColombia. Con base en los avances de las redes sociales virtuales, el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo de la OIM, se propusieron estimular la participación de los colombianos en el exterior y el desarrollo de procesos de construcción de ciudadanía transnacional. A través de canales de comunicación virtual se promueve la creación o fortalecimiento de comunidades que desarrollan relaciones de convivencia y comunicación en torno a intereses comunes.

Se promueve la participación activa de los usuarios en función a las visitas y usos que realizan del portal, lo cual contribuye en la construcción de vínculos entre sí y en el desencadenamiento de dinámicas sociales propias de las redes entre personas; esto contribuirá a alcanzar el objetivo misional del proyecto que es la construcción de un sistema de redes sociales para el fortalecimiento del capital social entre los colombianos y al desarrollo del país.

Cabe destacar que, con el objetivo de articular múltiples actores vinculados a las áreas de conocimiento, comercio, cultura, comunidad y de generar sinergias entre estos sectores configurando una red de redes en el portal RedEsColombia, el programa Colombia Nos Une con el apoyo de la Comisión Europea viene desarrollando el proyecto "Red C". Con esta iniciativa se espera incrementar la capacidad de Colombia en: 1. La generación y uso de los conocimientos de los colombianos en el exterior 2. La competitividad y la transformación productiva 3. La preservación y producción cultural 4. Inclusión Social y participación ciudadana.

A nivel regional es de destacar a la Gobernación de Risaralda ya que es considerada un departamento modelo a nivel interno y externo en la adopción de políticas públicas para actuar en temas como la atención a los migrantes y la lucha contra la trata de personas. La gestión y desarrollo de programas migratorios ha sido concebido como una política pública, desde la misma concepción del programa de gobierno que fue condensado en el Plan de Desarrollo "Risaralda Sentimiento de Todos". En el desarrollo del subprograma Prevención, Protección, Asistencia y Atención a los Migrantes y sus Familias, Risaralda en poco tiempo ha avanzado en la atención a sus migrantes a través de acciones efectivas y visibles como:

- Creación del Consejo Departamental de Migración, con el objetivo de impulsar, fomentar y adaptar los programas existentes para el fortalecimiento de las oportunidades de desarrollo económico, social y humano de la población retornada.
- Creación del Programa de Atención al Migrante y sus Familias.
- Atención Psicosocial a la población retornada y sus familias.
- Con el objetivo de promover la formulación de proyectos y apoyar con financiamiento el uso de remesas en iniciativas productivas, se puso en marcha el proyecto de cooperación entre la Gobernación de Risaralda, Ama Mater y la ONG – Sisma Mujer, para la creación de una cooperativa multiactiva con mujeres beneficiarias de remesas.
- Se creó la Red de Niñez, Migración y Familia en el Departamento de Risaralda, con la orientación y asesoría de la Universidad Javeriana.

- Se creó la oficina “Siempre Serás Bienvenido a tu Tierra - BATT”, para diseñar estrategias de gestión, que establezcan las condiciones necesarias para un retorno voluntario y positivo.
- A través de convenio con la Universidad Libre y la Universidad del Área Andina, se comenzó a brindar atención jurídica mediante los consultorios jurídicos de las respectivas facultades de derecho.
- Conjuntamente con el SENA se está proyectando la certificación de experiencias laborales, vinculando a esta población a la bolsa de empleo y preparación para la reinserción laboral.

Otro ejemplo de buenas prácticas lo constituye también el Programa "Bienvenido a Casa", que es un Centro de Referencia y Oportunidades para los Retornados del Exterior, creado en virtud de un Convenio Marco de Cooperación interinstitucional suscrito entre la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. El Programa está dirigido a brindar asesoría y orientación a la población migrante, que retorna a través de Bogotá. El Programa brinda asesoría en aspectos jurídicos, educativos, de salud, asistencia prioritaria y social, así como para la integración en la dinámica de la ciudad y/o su lugar de destino. Bienvenido a Casa provee asesoría, orientación y referenciación para los bogotanos y colombianos que regresan al país, a través de cuatro áreas: Atención Humanitaria en Emergencia, Asesoría Psicosocial, Asesoría Jurídica y Asesoría Económica.

Acciones como estas en menor medida y con sus propias peculiaridades se desarrollan también en otros municipios del país.

## 2.4. Eje Operativo

De acuerdo al Documento 3603 del Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (CONPES) el aumento de los flujos y la dinámica migratoria en los últimos años han ocasionado que la capacidad de respuesta institucional, organizacional y normativa del Estado colombiano para atender de manera efectiva las dimensiones de desarrollo de la población migrante, no se haya ajustado al mismo ritmo de los procesos migratorios. Se presentan deficiencias en los sistemas de información referentes a esta población, lo que dificulta el establecimiento de diagnósticos, sistemas de monitoreo y estrategias focalizadas de intervención. Finalmente la capacidad de respuesta del servicio consular suele resultar insuficiente frente al alto flujo migratorio.

A través del Servicio Nacional de Aprendizaje del Ministerio de Educación se generan cursos gratuitos de arte, cultura, esparcimiento y deportes, ciencias, etc. mediante programas de formación virtual y donde más de 80 mil colombianos han accedido a dichos cursos desde los EE.UU., Canadá, Ecuador y Venezuela.

## 3. ECUADOR

### 3.1. Eje Político

Es innegable que el Ecuador es uno de los países que en la última década ha dado pasos significativos en lo que respecta a la temática migratoria a nivel regional y mundial. Estos avances se hallan expresados en el Marco Constitucional, el Plan Nacional para el Buen Vivir, la Ley Orgánica de Migración que en la actualidad se halla en proceso de construcción, el Plan Nacional para las Migraciones y el Buen Vivir, el Plan Estratégico Institucional de la SENAMI que plantea estrategias programáticas de apoyo y asesoría, así como una gestión desconcentrada y descentralizada.

Estos avances constitucionales expresados en el “Buen Vivir” o Sumak Kawsay que aluden a una nueva forma de convivencia en diversidad y armonía con la naturaleza, respetando la dignidad de las personas y las colectividades en el marco democrático, incluye también a las dimensiones de los residentes ecuatorianos en el exterior. Es así que el Estado asume la responsabilidad de la política migratoria integral, velando por los derechos de las personas en movilidad, establece la no discriminación a las personas por su condición migratoria y la igualdad de derechos entre personas inmigrantes y ecuatorianos en el territorio nacional (principio de reciprocidad). Reconoce el ideal de una **Ciudadanía Universal** e impulsa su construcción a nivel latinoamericano.

A nivel político el Estado Ecuatoriano ofrece a los/as migrantes la posibilidad de elegir a sus representantes (voto facultativo) y ser elegidos (a responsabilidades políticas, cargos públicos, presentar proyectos, propuestas e iniciativas). En lo internacional se reconoce el principio de corresponsabilidad entre los países de origen y los de destino.

Se reconoce la existencia de la familia transnacional y se expresa la intención de fortalecer los vínculos de ecuatorianos/as con el país y facilitar la reunificación familiar. Se promueve la inversión de recursos de las personas migrantes en busca de su beneficio y del país impulsando procesos de desarrollo humano. Se reconoce el regreso de las personas migrantes como un derecho.

Estos avances se explicitan en la definición de los ejes de la política migratoria ecuatoriana, a decir:

- Desarrollar e impulsar una política migratoria integral, basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, y desarrollo de las capacidades de las personas migrantes.
- Incluir a las personas migrantes en el conjunto de políticas públicas nacionales.
- Mitigar los efectos negativos de la migración y brindar una atención integral a las personas migrantes y sus familias.
- Aprovechar las oportunidades que genera la dinámica migratoria para las personas migrantes, su familia y su entorno y país.
- Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.

Asimismo se concibe a la persona migrante como “sujeto social” (motivo de protección y promoción de derechos), actor transnacional de desarrollo humano (potencialidad tanto en origen como en destino), sujeto político global y figura clave para la integración latinoamericana.

El documento que sintetiza la política migratoria ecuatoriana es el “Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones” cuyos objetivos son:

- Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.
- Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familias y su país.
- Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno voluntario digno y sostenible de las personas emigrantes.
- Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familias y su entorno.
- Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.

En los últimos años Ecuador se ha convertido sin duda alguna en el con mayor decisión política ha trabajado el tema migratorio y lo ha hecho también a nivel regional e internacional con el mismo énfasis, ya sea a nivel de la CAN y el Foro Andino de Migraciones (FAM) donde su propuesta de

Plan de Desarrollo Humano de las Migraciones alineó las discusiones y acciones en estos años o la importancia de la Declaración de Quito para el fortalecimiento de la CSM.

### 3.2. Eje Normativo

Según se reseña en la investigación de María Moncayo (2010), antes de la etapa anterior a 1998, las principales directrices de regulación de los flujos migratorios en el Ecuador estaban dadas por la Ley de Migración y la Ley de Extranjería, ambas de 1971 y basadas en la doctrina de la seguridad fronteriza y en el control de los flujos migratorios. Estas leyes rigieron hasta finales de la década de los años noventa. A finales de la década de los noventa se dan cambios progresivos en la legislación y en sus instituciones.

Primeramente, la nueva Constitución política de 1998 amplía los derechos políticos de los ecuatorianos en el exterior mediante el reconocimiento del derecho a la doble nacionalidad y del derecho al voto que entra en vigencia a partir de 2002 mediante la modificación de la Ley de Elecciones. En ese mismo año, se aprueba la primera reforma a la Ley de Migración, que endurece las penas para el tráfico ilegal de migrantes. En 2001, la actividad de tráfico internacional de personas es tipificada como delito en el Código Penal y en 2006, se introduce una nueva reforma a dicho código, a través de la Ley de Trata y Tráfico de Personas y Otros Delitos Relacionados que endurece las penas contra tales delitos.

A partir del año 2000, empieza a consolidarse una institucionalidad encargada de las políticas dirigidas a los ecuatorianos en el exterior, mediante la creación de la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios (y su Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior), adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

En 2001, se elabora el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior cuyo objetivo era establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos en el exterior en forma integral. El Plan proponía tres líneas de acción: la protección del migrante en el exterior por parte del Estado ecuatoriano, la atención a las familias de los migrantes en el Ecuador, y la relación más estrecha del Ecuador con los Estados de destino de la migración ecuatoriana. Debido a la escasez de recursos tanto humanos como financieros (Arízaga, 2005: 42), que puede traducirse en una falta de voluntad política, muy pocas de las acciones recomendadas en el plan pudieron llevarse a la práctica por parte de las misiones diplomáticas. Sin embargo, el Plan alcanzó su objetivo de sentar las bases de la política migratoria ecuatoriana mediante el reconocimiento de la voluntad del estado para fortalecer los vínculos con sus nacionales en el exterior y para brindar una atención integral, que tome en cuenta a los migrantes y a sus familias.

Desde 1999, la entrada de divisas generada por las remesas de los migrantes se convierte en el segundo rubro de la balanza de pagos después del petróleo (Banco Central del Ecuador, 1999: 62), por lo que la promoción de esas remesas se constituye como otra preocupación para el estado ecuatoriano. Así, en 2002, mediante el Decreto Ejecutivo N° 2378-B, se crea el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias. Dicho programa contemplaba el diseño y ejecución de un conjunto de iniciativas dirigidas a captar y hacer más eficientes las remesas enviadas por los migrantes, para lo cual proponía acciones como sustitución de deudas, sistemas de intermediación financiera y envío de remesas, establecimiento de sistemas de ahorro para la inversión productiva, promoción de la inversión productiva en las comunidades de origen, promoción de micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional, entre otras.

Como ya enunciamos la política migratoria ecuatoriana se encuentra delineada en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones PNDHM 2007-2010 que es ejecutado por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) a través de programas, proyectos y servicios.

El Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España (PREVIE) es ejecutado por la OIM con financiamiento del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) del Ministerio de Sanidad y Política Social de España, siendo su contraparte la SENAMI. La ayuda está dirigida a migrantes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social y económica en España y que desean retornar a su país de origen. El objetivo de esta asistencia es ayudar al retornado a iniciar una nueva vida y aminorar el impacto social y económico al momento de su llegada y reinserción en la sociedad ecuatoriana.

Este programa de retorno ofrece la siguiente asistencia: información/orientación sobre el retorno, ayuda en la tramitación de la documentación para el retorno, pasajes aéreos para el retorno, apoyo económico para el viaje consistente en 50 euros, posibilidad de ayuda económica para la reintegración en el país de origen y seguimiento en el retorno. Desde que se inició el Programa en el año 2003 tan sólo 148 personas se han beneficiado del mismo, sobre todo los dos primeros años (2003 y 2004) con 256 migrantes y los restantes años se presentaron cifras bajas que oscilan entre los 40 y 20 casos por año.

Por otra parte, se debe mencionar que el Ecuador ya ha ratificado la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por las Naciones Unidas en 1990. El Congreso Nacional aprobó para su ratificación aquella importante Convención internacional, el 24 de noviembre de 2001. El Gobierno Nacional depositó el respectivo instrumento de ratificación, en la Secretaría General de la ONU en Nueva York, el 05 de febrero del presente año 2002.

Asimismo se ha firmado en mayo del 2001 el Acuerdo Ecuador-España sobre Flujos Migratorios, que tiene como propósitos fundamentales:

1. Establecer las normas para la legalización de los ecuatorianos que, habiendo ingresado a territorio español antes del 23 de enero de 2001, permanecían en España en condición migratoria irregular.
2. Regular, de una forma ordenada, planificada y sistematizada, los flujos migratorios desde Ecuador hacia España, y coordinar los flujos migratorios existentes de Ecuador a España.
3. Lograr que los trabajadores ecuatorianos que lleguen a España gocen de modo efectivo de los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales en materia laboral y social, de que son parte de ambos Estados y, en este ámbito, garantizar que los trabajadores ecuatorianos que lleguen a España dispongan de los derechos y garantías laborales reconocidos a los trabajadores españoles en igualdad de condiciones, con total independencia de las ramas productivas o de actividad laboral.
4. Concordar en que la migración es un fenómeno social enriquecedor y positivo, si se lo realiza en forma regulada y ordenada para ambos pueblos, movilidad que puede contribuir al desarrollo económico y social de ambos Estados.
5. Propiciar la diversidad cultural y fomentar la transferencia de tecnología.



**6.** Concretar en la práctica la necesidad de respetar los derechos, obligaciones y garantías jurídicas y sociales, presentes en las respectivas legislaciones nacionales y en los convenios internacionales y establecer programas para promover el retorno productivo de los migrantes ecuatorianos, desde España hacia el Ecuador, a través de incentivos tales como: préstamos especiales, capacitación, asistencia técnica y asesoramiento en la preparación y presentación de proyectos productivos en el país de origen.

### **3.3. Eje Institucional**

Actualmente, la política migratoria ecuatoriana que se encuentra delineada en el ‘Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones’ (PNDHM) 2007-2010 es ejecutada por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y que tiene rango de Ministerio a través de programas, proyectos y servicios. La visión definida por la SENAMI expresa “contribuir a la construcción de sociedades de origen y destino que garanticen los derechos y libertades para la movilidad humana y permanencia, que incorporen el potencial de las migraciones para el desarrollo humano y el buen vivir, así como la interculturalidad, inclusión y convivencias plenas”.

Su misión es la de “propiciar el ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes y potenciar sus capacidades para el Buen Vivir; para ello ejerce la rectoría, planifica y gestiona la política migratoria ecuatoriana; dialoga y coordina con actores del hecho migratorio; y guarda coherencia en su acción pública inmigratoria con lo que exige para sus ciudadanos en el exterior”.

Los valores institucionales que le rigen son: responsabilidad, respeto, honestidad, solidaridad, equidad, coherencia y justicia. Entre sus orientaciones ético políticas subraya que no hay seres humanos ilegales sino que existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas y reconoce la labor fundamental que realizan las personas migrantes al desarrollo económico y social de los países de origen y de destino.

Sus responsabilidades se expresan en:

- Definición y ejecución de la Política Migratoria Integral (PMI) del Ecuador, Inmigración y Emigración.
- Rectoría, regulación, planificación, coordinación, control y ejecución de la PMI: protección y promoción de derechos, y recuperación de capacidades de personas migrantes.
- Transversalización del enfoque migratorio basado en derechos sobre el conjunto de políticas públicas y en diferentes instancias del estado.
- Elaboración de marcos estratégicos normativos y operativos en materia de PMI: Protección, promoción y recuperación de capacidades.
- Ejecución de la PMI a través de la Red de Casas ecuatorianas en el exterior y de la Red de Casas del migrante en el Ecuador (Atención a la familia transnacional).
- Desarrollar e impulsar una política migratoria integral, basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, y desarrollo de las capacidades de las personas migrantes.
- Incluir a las personas migrantes en el conjunto de políticas públicas nacionales.

- Mitigar los efectos negativos de la migración y brindar una atención integral a las personas migrantes y sus familias.
- Aprovechar las oportunidades que genera la dinámica migratoria para las personas migrantes, su familia, su entorno y su país.
- Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.
- El “Programa Vínculos” que es parte del “Plan Bienvenidos a Casa” busca consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con su familia, comunidad, organizaciones y país; así como su identidad, interculturalidad, inclusión y convivencia plena. Este programa está compuesto por una serie de líneas de acción:
- Casas ecuatorianas en el exterior (Nueva York, Madrid, Milán y Caracas): brinda apoyo en la situación humana y familiar de las personas migrantes. Atiende a la familia transnacional en su conjunto, se encarga del enlace de las personas migrantes con sus familias en las comunidades de origen.

Son espacios de atención, protección y participación social, a través de los cuales, el estado ecuatoriano busca garantizar a sus connacionales el ejercicio de sus derechos humanos, económicos, sociales y culturales, su plena ciudadanía, así como propiciar procesos de interculturalidad y desarrollo en los países de origen y destino de la migración. En estos espacios, se implementa de manera coherente y cabal la Política Migratoria Integral que el estado ecuatoriano defiende en el mundo. Así, las Casas Ecuatorianas en el Exterior se convierten en un referente de apoyo y acompañamiento al ecuatoriano en el exterior, y en un canal entre diferentes instancias de gobierno y esta población.

- Plataforma virtual ([www.migranteecuatoriano.gov.ec](http://www.migranteecuatoriano.gov.ec)): proporciona herramientas y servicios virtuales disponibles para la red social. Además, cuenta con información de programas de SENAMI e información relacionada con el tema migratorio.
- FORES: apoyo y capacitaciones para el fortalecimiento de asociaciones, formación de líderes y redes de actores vinculados al hecho migratorio.
- Recuperación de talentos: intercambio y transferencia de conocimientos y buenas prácticas. Creación de redes de intercambios.
- Campañas culturales y otras actividades focalizadas (escuelas cercanas).

Por su parte la Cancillería ecuatoriana viene implementando un sitio web Consulado Móvil, de modo que cualquier ecuatoriano/a en el exterior pueda acceder a información básica y completa sobre el servicio consular así como obtener turno para trámites en los consulados de su jurisdicción a través del internet.

De manera general existe un espacio de coordinación interministerial para establecer una política pública y los mecanismos de intervención respecto a la migración irregular y la trata y tráfico de seres humanos, es la Agenda de la política pública de prevención de migración riesgosa y combate al tráfico ilícito de las personas migrantes. Esta agenda se ordena en torno a tres ejes: prevención, protección y acciones e inteligencia:



- **Prevención:** se enfoca la intervención estatal para impulsar el desarrollo productivo de las comunidades que registran alta incidencia migratoria a través de programas que promuevan la inclusión económica, social y cultural de las personas migrantes.
- **Protección:** ejecuta programas que permiten la restitución de los derechos de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.
- **Inteligencia:** sanción y control, el Estado actúa a través de la articulación del Sistema Nacional de Inteligencia para investigar las redes de tráfico existentes, además de promover el fortalecimiento de la Policía y la Función Judicial.

Al tratarse de una agenda interministerial, participan las siguientes instituciones: Ministerio de Coordinación de la Seguridad, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Secretaría Nacional de Inteligencia y la Secretaría Nacional de Migrante. Actualmente, cada institución trabaja en el ámbito de sus competencias desarrollando estrategias de intervención en los territorios, de acuerdo a la temática de cada eje, guiándose por una hoja de ruta previamente consensuada. En proceso de consolidación se encuentran las reformas legales, el fortalecimiento institucional de operadores de justicia y el afianzamiento del vínculo con la sociedad civil.

### 3.4. Eje Operativo

Principales programas del SENAMI son:

- **Atención a la familia transnacional Red de Casas del Migrante:** información, acompañamiento y atención en Ecuador y en el exterior
- **Posicionamiento internacional de la nueva política migratoria integral:** liderazgo regional del Ecuador y extensión del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones al ámbito andino. Campaña internacional Todos Somos Migrantes. Suscripción de acuerdos bilaterales a favor de migrantes ecuatorianos. Posicionamiento en CAN, UNASUR; NNUU y otros. Participación y liderazgo en foros migratorios: CSM, Foro Iberoamericano, Foro Social Mundial, Foro Global. Construcción colectiva y aprobación de la Ley Orgánica de Migración.
- **Banco del Migrante:** Proveer servicios financieros y no financieros orientados a cubrir las necesidades personales, familiares y empresariales de la persona migrante, su familia y su entorno, vinculándolas a las prioridades de desarrollo del país.
- **Plan Bienvenidos a Casa** para el regreso voluntario, digno y sostenible:
  - a) Programa Vínculos: plataforma virtual, FORES, Eventos sociales y culturales, Escuelas cercanas.
  - b) Programa de acompañamiento al retorno físico: menaje de casa, apoyo a personas en situación de vulnerabilidad, repatriación de cadáveres.
  - c) Recuperación de talentos: Información y difusión de talentos ecuatorianos en el exterior, fortalecimiento de vínculos en los países de destino, incentivos para educación, ciencia, tecnología e investigación; participación desde el exterior e inserción laboral.
  - d) Programa incentivos productivos: Fondo de incentivos productivos “Cucayo”, Red de iniciativas empresariales. Los resultados de los programas, en cifras a junio del 2011 señalan:

- 532 emprendimientos productivos de personas migrantes ecuatorianas financiados.
- 2 unidades económicas transnacionales de producción agropecuaria y producción textil en marcha.
- 5.652.733 USD entregados en ayudas del Fondo El Cucayo para creación de negocios.
- 15.155.193 USD invertidos por las personas migrantes como contraparte
- 2.293 empleos directos generados por los emprendimientos productivos financiados
- 750 perfiles de proyectos productivos de personas migrantes ecuatorianas, elaborados con ayuda de la SENAMI.
- 13.440 personas migrantes informadas y/o asesoradas sobre inversiones sociales y productivas.

En el análisis crítico que realiza Moncayo (2010) de la experiencia del Fondo Concursable “El Cucayo” que se enmarca dentro de las acciones que ejecuta el Estado ecuatoriano para promover el retorno de los migrantes. Dicho fondo consiste en un capital semilla no reembolsable que la SENAMI entrega al migrante retornado, o a un grupo de emigrantes retornados, a cambio de una contraparte, con el objeto de que emprenda(n) un proyecto productivo. Adicionalmente, la Secretaría brinda asistencia técnica para el desarrollo del emprendimiento.

Una primera apreciación que surge del análisis es que, para la mayoría de los entrevistados, el acceso al Fondo El Cucayo no influyó en su decisión de regresar al Ecuador ni tampoco en su decisión de emprender un negocio propio, puesto que ello siempre formó parte de su proyecto de retorno. Sin embargo, la ayuda gubernamental es vista como en una oportunidad para acumular recursos y por tanto, como una vía para fortalecer ese proyecto. Por otro lado, los datos encontrados demuestran que los emprendimientos constituyen una fuente de subsistencia para el retornado y su familia, por lo que el instrumento estaría cumpliendo su objetivo de contribuir a generar una fuente de empleo para la población retornada.

El hecho de que los emprendimientos constituyan un medio de subsistencia para los beneficiarios no significa que necesariamente estén generando trabajo productivo, bajo condiciones razonables, ni que estén generando suficientes beneficios. En este sentido, se constata que el diseño del Fondo carece de indicadores que tomen en cuenta la calidad del trabajo generado, en términos de acceso a seguridad social, remuneración adecuada y protección de derechos, los cuales son elementos claves para generar empleo digno.

El estudio de Moncayo evidenció también la existencia de otro tipo de retornados que, en gran medida, regresa al Ecuador debido a la crisis en los países de destino y que no es atendido por la política gubernamental, ya sea porque no cumple con los requisitos o porque tiene otro tipo de intereses. Estos retornados demuestran tener dificultades para insertarse en el mercado laboral local y en el sistema financiero, por lo tanto, su reinserción en la sociedad ecuatoriana está expuesta a la marginalización.

A partir de las observaciones detectadas en este estudio, la autora plantea tomar en cuenta una serie de recomendaciones, a decir:

**1)** Realizar estudios de mercado periódicos con el objeto de orientar las inversiones de los migrantes hacia áreas de la economía que no estén saturadas y que permitan aprovechar las ventajas comparativas con las que éstos retornan a su país de origen (en términos de capital social, humano y financiero).

- 2) Facilitar el acceso de los migrantes retornados a crédito público o privado, con el fin de impulsar el crecimiento de sus negocios.
- 3) Promover la asociatividad entre los migrantes retornados en cooperativas u asociaciones que les permitan generar ventajas colectivas para sus pequeñas empresas, al mismo tiempo que puedan mantener su autonomía.
- 4) Promover el financiamiento de proyectos comunitarios y asociativos, pues la experiencia demuestra que los beneficios frente a los proyectos individuales son mucho más amplios.
- 5) Articular el instrumento a otras iniciativas de política económica y productiva, así como a iniciativas productivas privadas.

Adicionalmente, pero no menos importante, para que una política atienda los aspectos del proyecto de retorno de los migrantes de una manera integral, no es suficiente con apuntar a la reinserción económica y productiva del retornado, como lo hace el instrumento del Fondo El Cucayo, sino que debe articular otras iniciativas de tipo familiar, social, psicológica y cultural, que faciliten su reinserción a la sociedad de origen.

De otra parte y producto de un taller sobre: “Migración y Trabajo: Propuestas para la inserción laboral de la persona migrante” (Quito, junio 2011) y en la perspectiva de una estrategia nacional para impulsar la inclusión económica y la inserción laboral de las personas en situación de vulnerabilidad, la SENAMI ha determinado ciertas directrices político-estratégicas para incluir a las personas migrantes en estos procesos; y con el apoyo de instituciones gubernamentales aliadas, se establecieron una serie de mecanismos entre los cuales podemos mencionar a los siguientes:

- Campaña de difusión derechos laborales de personas migrantes (Ecuador y destino).
- Sensibilización sobre inclusión de personas migrantes en temas laborales, dirigida a los actores públicos y privados que inciden en la generación de empleo.
- Suscripción de acuerdos y convenios con actores públicos y privados para generar sinergias en temas de inserción, reconversión laboral y bolsa de empleo.
- Conformación de red de instituciones que trabajan en torno al tema de inserción laboral para migrantes.
- Capacitación: Convenio Marco de cooperación interinstitucional y alianza estratégica entre la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL) y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP); Acuerdos interinstitucionales con SECAP y el MRL, para la capacitación de ecuatorianos en el exterior.
- Formación: Suscripción de Acuerdos para la formación de los ecuatorianos en el exterior (Universidad Politécnica de Madrid, Escuelas Padre Piquer, Universidad Nacional de Educación a distancia UNED).
- Crédito Educativo y Becas: Negociación de convenio entre el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE) y la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI).

En lo que hace al ámbito local y/o regional existen algunos programas en el Municipio del Distrito

Metropolitano de Quito, donde se cuenta con una Mesa Distrital de la Movilidad Humana, que es un mecanismo de participación ciudadana que busca garantizar el derecho a la información; la Red Distrital de Servicios especializada en materia de acogida, asesoría legal, asistencia humanitaria y psicológica para la protección y restitución de derechos; la Casa Metropolitana de la Movilidad Humana, que maneja una base informativa e investigativa que sustenta la formulación de políticas.

De otra parte la Municipalidad de Cuenca, a través del Sistema de Protección y Desarrollo Integral para los/as migrantes y sus familias busca regular o incidir en la implantación de políticas públicas con el propósito de garantizar los derechos humanos y el bienestar del conjunto de la población vinculada con los efectos de la migración. Existe también la Casa del Migrante, espacio que facilita la comunicación virtual entre emigrantes y sus familiares, proporciona atención especializada social, psicológica y legal. También brinda asesoramiento y apoyo para la implementación de micro-emprendimientos productivos a nivel empresarial; organización y participación ciudadana para la incidencia de construcción de políticas públicas y programas de sensibilización del hecho migratorio.

## 4. PERÚ

### 4.1. Eje Político

Los esfuerzos del Estado Peruano por articular a sus poblaciones migrantes en el exterior son recientes. Las primeras acciones se dan con la aprobación de la Ley de Doble Nacionalidad en 1995 y la Ley del Voto en 2001 que busca fortalecer los vínculos entre el país y las colectividades de peruanos en el exterior, mediante la política del “Quinto Suyo”. Según Tamagno y Berg (2005), los factores que impulsan la construcción de esta política son la toma de conciencia por parte del Estado peruano del valor que implica la contribución de las remesas para la economía nacional, así como de la importancia del voto ausente. Esta política hacia la diáspora contiene elementos simbólicos “diseñados para fortalecer el sentimiento patriótico y la sensación de pertenencia entre la población migrante” y se basa en el discurso nacional que evoca los cuatro suyos como base de la nación peruana.

En el marco de esa política, en 2001 se crea la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, como órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores encargado de la atención de los peruanos radicados en el exterior mediante el diseño de programas y el establecimiento de políticas. Entre sus objetivos principales se encuentra fomentar la contribución al desarrollo nacional de las colectividades nacionales en el exterior. Para hacer operativo este mandato, el pasado 11 de agosto de 2009 se inauguró en la sede de Ministerio de Relaciones Exteriores la Mesa de Trabajo Intersectorial sobre Migración. Esta Mesa de Trabajo cuenta con la participación de representantes de los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo, Interior, Educación, Salud (Sistema Integral de Salud) de la Mujer y Desarrollo Social y Vivienda (Fondo Mi vivienda); así como del Instituto Nacional de Estadística e Informática y la Defensoría del Pueblo. Esta Mesa se orienta a establecer una política nacional para la gestión migratoria, mediante la puesta en marcha de un mecanismo permanente de consultas entre los diferentes sectores nacionales vinculados a dicha temática.

Siguiendo este mandato, en 2005, se establecen los lineamientos de la Política Migratoria Peruana, “a través de los cuales el Estado peruano busca fortalecer la asistencia a los migrantes en el exterior a partir de políticas de apoyo y protección consular, programas de asistencia humanitaria, así como programas de promoción cultural, productiva y política” (Araujo y Eguiguren, 2009:7).

Se da también la creación de la Dirección de Migración Laboral como parte de las políticas de protección al ciudadano peruano en el exterior y de extranjeros en el Perú.

El Perú participa a nivel regional de los espacios de discusión y tratamiento de la temática migratoria tanto en la CAN y la CSM. Recientemente se adhirió junto con el Ecuador al Acuerdo de libre residencia del MERCOSUR.

## 4.2. Eje Normativo

En la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) en su artículo 5° inciso 5.1, establece: “Formular, planear, dirigir coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de migración laboral”. En el artículo 13° se establece que “[e]l Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral es la autoridad inmediata al Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo en asuntos de migración laboral”.

Es competencia del MTPE:

- Planificar, regular y gestionar los asuntos internacionales vinculados con el trabajo y la promoción del empleo, con coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Promover y suscribir convenios internacionales en materia de trabajo, promoción del empleo, protección social en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Planificar y regular los asuntos en materia de migración laboral a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los migrantes y de sus familias.

Los acuerdos y convenios internacionales ratificados por el Perú sobre la temática migratoria laboral son:

- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (C97, C143): En proceso de ratificación
- Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias: Ratificado

Entre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre la materia pueden mencionarse entre los más importantes:

**Argentina.** Con la finalidad de ampliar los beneficios del Convenio de Migración del 12 de agosto de 1998, los gobiernos de ambos países suscribieron el 16 de diciembre de 2002 un Protocolo Adicional a dicho Convenio que entró en vigencia el 11 de junio de 2004. El Protocolo Adicional amplía los beneficios y simplifica los trámites ya que: Amplía el anterior plazo de 180 días para solicitar la regularización migratoria, a 365 días a partir de la vigencia del Protocolo. Amplía el plazo de vigencia de la residencia temporal de 6 meses a 3 años. Simplifica la renovación de la residencia temporal, sustituyendo el trámite de renovación periódica que supone un pago de tasa retributiva de servicios ante las respectivas autoridades migratorias, por uno de constatación anual exento de estos pagos. Establece los requisitos para obtener un nuevo tipo de residencia, la permanente. Reduce el procedimiento de regularización al considerar suficiente la certificación consular para el reconocimiento de la validez de los documentos originales.

Prevé la salida voluntaria de nacionales en situación migratoria irregular, quienes deberán abonar un pago que no excederá los 50 dólares americanos, salvo casos de indigencia. Los mismos no podrán regresar al país en el lapso de 1 año.

**Bolivia.** Acuerdo de Regularización Migratoria, fue suscrito en Huatajata, Bolivia, el 26 de enero de 2002. Se encuentra vigente desde el 31 de julio de 2003. Estos beneficios también alcanzan a sus familiares: cónyuge, hijos solteros menores de 18 años y menores de 25 años dependientes económicamente por razones de estudios o de discapacidad, así como a los padres, siempre y cuando sean dependientes. En ocasión de la I Reunión de la Comisión Mixta Consultiva del Acuerdo de Regularización Migratoria, celebrada el 29 de marzo de 2004 en la ciudad de Cochabamba, el Gobierno de Perú y de Bolivia han convenido ampliar el plazo de recepción de solicitudes de regularización migratoria hasta el 30 de abril de 2005, para que más peruanos puedan acogerse a los beneficios de este Acuerdo.

**Chile.** El Convenio de Seguridad Social suscrito el 23 de agosto de 2002, uno de los beneficios consiste en permitir la acumulación de períodos de aportaciones al sistema de pensiones que se haya realizado en cualquiera de los dos países; asimismo, se ha suscrito varios acuerdos que busca facilitar el tránsito de personas, entre ellos el Acuerdo para ingreso y tránsito de nacionales peruanos y chilenos en calidad de turistas con documentos de identidad, suscrito el 6 de julio de 2005 en Lima y que se encuentra en vigencia desde el 9 de diciembre de 2005.

**España.** El acuerdo suscrito para la Cooperación en materia de Inmigración el 6 de julio de 2004, busca incrementar la coordinación entre ambas autoridades migratorias, para poder mejorar la gestión en materia de migración, tramitación de extranjería y residencia. Respecto a beneficios sociales, ambos países suscribieron el 16 de junio de 2003, el Convenio de Seguridad Social, entrando en vigencia a inicios del 2005, lo cual establece de manera similar al acuerdo firmado con Chile, la acumulación de períodos de aportaciones al sistema de pensiones que se haya realizado en cualquiera de los dos países.

En lo referente a iniciativas de promoción del retorno de sus emigrantes, en 2005 el estado peruano aprobó la Ley de Incentivos Migratorios (Ley N° 28 182) como una medida para facilitar y promover el retorno de sus nacionales que se encuentran en el exterior, mediante la liberación de impuestos al menaje de casa (incluido un automotor) y a los instrumentos profesionales, maquinarias y equipos para el desempeño de la profesión o actividad de trabajo.

### 4.3. Eje Institucional

Los lineamientos de política socio-laboral contenidos en la Resolución Ministerial N° 160-2009-TR buscan “promover el diseño, implementación y supervisión de políticas de migración laboral, políticas de intercambio y calificación laboral, migración facilitada, a través de acciones como la suscripción de Convenios Bilaterales de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones, así como de Migraciones laboral para proteger los derechos de los trabajadores migrantes”.

Por su parte la Directiva Nacional sobre el Servicio Público e Intermediación Laboral Extranjera tiene como objetivo “dotar de un marco técnico normativo que regule el proceso del servicio público de intermediación laboral extranjera para la colocación de buscadores de empleo nacionales fuera del país”. La finalidad de esta Directiva es la de “normar y orientar el servicio público de intermediación laboral extranjera a fin que se realice con criterios técnico-objetivos, de manera eficiente, eficaz y velando por los derechos de las personas colocadas”.



Los Ministerios con autoridad expresamente competente a cargo de las migraciones laborales son los de Trabajo y Promoción del Empleo y de Relaciones Exteriores.

La Dirección General de Promoción del Empleo para el cumplimiento de sus funciones cuenta con las siguientes unidades orgánicas:

- Dirección de Promoción del Empleo y Autoempleo.
- Dirección de Investigación Socio Económico Laboral.
- Dirección de Migración Laboral.
- Dirección de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad.

Las funciones expresas de la Dirección de Migración Laboral son las de:

- Proponer y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales en materia de migración laboral, en coordinación con los otros niveles de gobierno y con aquellos sectores que se vinculen (Normativa, regulación y normas).
- Proponer las normas nacionales y normas sectoriales, lineamientos técnicos, directivas, mecanismos y procedimientos en materia de migración laboral (incluyendo intermediación laboral extranjera, formación en origen o aquellas que permitan o promuevan capacitación y experiencia laboral en el extranjero, entre otras), con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de los actores de la migración laboral (potenciales migrantes, migrantes y sus familiares, retornantes, migrante andino, inmigrantes).
- Diseñar, proponer, promover, mejorar e implementar Marcos Bilaterales o Multilaterales, mecanismos de coordinación, convenios internacionales de migración calificada o seguridad social, así como acuerdos bilaterales para la gestión pública de la migración laboral.
- Regular y supervisar las agencias de empleo para el extranjero agencias extranjero, en su calidad de personas jurídicas, independientes de la Administración Pública, que intervienen en el mercado de trabajo a efecto de vincular la oferta nacional y la demanda de empleo en el extranjero; sin que por ello sean parte de las relaciones laborales que se deriven entre los solicitantes de empleo y las personas naturales y jurídicas que requieren trabajadores para el extranjero.
- Proponer y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales en materia de migración laboral, en coordinación con los otros niveles de gobierno y con aquellos sectores que se vinculen (Normativa, regulación y normas).
- Proponer las normas nacionales y normas sectoriales, lineamientos técnicos, directivas, mecanismos y procedimientos en materia de migración laboral (incluyendo intermediación laboral extranjera, formación en origen o aquellas que permitan o promuevan capacitación y experiencia laboral en el extranjero, entre otras), con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de los actores de la migración laboral (potenciales migrantes, migrantes y sus familiares, retornantes, migrante andino, inmigrantes).
- Diseñar, proponer, promover, mejorar e implementar Marcos Bilaterales o multilaterales, mecanismos de coordinación, convenios internacionales de migración calificada o seguridad social, así como acuerdos bilaterales para la gestión pública de la migración laboral.

- Regular y supervisar las agencias de empleo para el extranjero, en su calidad de personas jurídicas, independientes de la Administración Pública, que intervienen en el mercado de trabajo a efecto de vincular la oferta nacional y la demanda de empleo en el extranjero; sin que por ello sean parte de las relaciones laborales que se deriven entre los solicitantes de empleo y las personas naturales y jurídicas que requieren trabajadores para el extranjero.

En lo que hace a instancias de diálogo entre la administración pública y las colectividades en el exterior, hay que señalar que durante el año 2010 el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su nuevo Reglamento de Organización y Funciones crea la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, que nace de la existente Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior. La misión de la Dirección es velar por el bienestar de las comunidades peruanas residentes en el exterior, promoviendo la protección y la defensa de los intereses y los derechos de nuestros connacionales en los países que los acogen, bajo los principios de presunción de veracidad, legalidad, celeridad, eficacia, simplicidad, participación y sobre todo no discriminación en la labor consular. Las políticas de protección y asistencia a los peruanos en el exterior son aplicadas tanto para aquellos que se encuentran en situación migratoria regular como irregular. La Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares reúne a la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional y a la Dirección de Política Consular.

#### 4.4. Eje Operativo

A nivel de ámbitos o espacios de coordinación y, como ya se mencionó anteriormente, por iniciativa de la Dirección General de Derechos de los Peruanos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 11 de agosto de 2009 se inauguró la Mesa Intersectorial para la Gestión Migratoria, que está orientada a establecer una política nacional para la gestión migratoria, que tiene por objeto impulsar, coordinar, monitorear y evaluar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria.

Según la Dirección de Migración Laboral los programas y estrategias específicas en funcionamiento en la temática de migración y empleo desde la creación de la Dirección de Migración Laboral, respaldada por los instrumentos legales del MTPE que afirman su competencia (exclusiva y excluyente) en materia de Migración laboral, en agosto de 2010, se han venido desarrollando las siguientes acciones, como evidencia una estrategia en la temática de migración laboral:

- Implementación del Servicio de Información y Orientación “Perú infomigra”, cuyo objetivo es brindar a los actores de la migración laboral un servicio de información y orientación oportuno, veraz y confiable sobre el proceso de la migración laboral; a fin de promover su empleabilidad y la tutela de sus derechos socio-laborales.
- Implementación del Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino- SIVITMA, con el fin de Modernizar y simplificar los procedimientos que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo brinde de manera automática para la emisión de las Constancias de Trabajadores Migrantes Andinos y la aprobación de los contratos de trabajo del Trabajador Migrante Andino.
- Servicio Público de Intermediación Laboral Extranjera, que pretende dotar de un marco técnico normativo que regule el proceso del servicio público de intermediación laboral extranjera para la colocación de buscadores de empleo nacionales fuera del país.



- Plan de actuación de fortalecimiento a los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de fortalecer la Gestión Migratoria Laboral, bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de la Dirección de Migración Laboral de la Dirección General de Promoción del Empleo, con el apoyo de los Gobiernos Regionales y Locales, así como, con la colaboración de organismos de Cooperación Internacional vinculados a la temática de migración laboral y la participación de la sociedad civil involucrada.
- Elaboración de la Guía Básica para el Migrante Laboral.
- Plataforma para el Retorno Productivo, cuyo objetivo es promover el retorno asistido de los emigrantes peruanos, brindando información concerniente al mercado de trabajo peruano y de los servicios y programas del MTPE, a fin de permitir una adecuada reinserción laboral o generación de empresas, a partir del conocimiento de la experiencia laboral adquirida en el extranjero, los conocimientos adquiridos y su perspectivas de fortalecimiento de trayectorias laborales en el Perú.
- Convenios en materia de Migración laboral, que buscan fortalecer la gestión migratoria laboral, generando alianzas estratégicas a fin de promover la empleabilidad y tutela de los derechos sociolaborales de los trabajadores en el marco de mercados de trabajo globales. Se han suscrito convenios con España, Chile, Colombia, Argentina e Italia.
- En proceso de elaboración se halla la Política Sectorial de Migración Laboral, donde se está culminando la elaboración del Diagnóstico Situacional sobre la Migración Laboral, que servirá de base para el proceso de diseño de esta política que pretende coadyuvar al desarrollo de los recursos humanos y reconocimiento de las capacidades de los trabajadores migrantes, regular la colocación laboral dentro de un marco de protección de derechos sociolaborales de los migrantes y sus familias, propiciar optimización productiva de las remesas, garantizar el retorno productivo aprovechando las capacidades adquiridas.

### III. METODOLOGÍA PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

En esta tercera parte planteamos algunas ideas que consideramos pertinentes al momento de pensar en términos operativos el cómo incorporar la dimensión laboral expresada en el empleo a la política migratoria de los países andinos. En la medida que se trata de una propuesta basada en información recopilada de cada uno de los países sobre la institucionalidad que aborda la dimensión de la migración laboral, recogemos una serie de ideas y experiencias ya mencionadas y que a nuestro criterio establecen esas condiciones necesarias a tener en cuenta a la hora de pensar la incorporación del componente empleo en la política migratoria.

#### 1. INTEGRALIDAD Y TRANSVERSALIDAD EN PROPUESTAS CONCRETAS

Una primera idea que surge sobre todo como una limitante en algunas de las experiencias en los países andinos proviene de la necesidad de incidir al interior del aparato público (en sus distintos niveles) en la importancia de generar un enfoque integral así como la transversalidad del tema migratorio, lo cual

hace que se convoque a las diferentes entidades que inciden en la elaboración y ejecución de políticas tendientes a abordar las diferentes aristas de la migración.

Otro aspecto importante de señalar es el hecho de trabajar de manera concreta e integral en propuestas y/o proyectos en los cuales se aborden temas específicos que hacen a la migración laboral. Ejemplos de esto son los diversos acuerdos de migración laboral y seguridad social que en la región se desarrollan, así como las propuestas e implementaciones de convenios Bilaterales o Multilaterales en Materia de Migración Laboral.

A nivel Subregional la CAN se cuenta con la Decisión 583 Instrumento Andino de Seguridad Social que busca garantizar a los migrantes laborales, así como a sus beneficiarios, la plena aplicación del principio de igualdad de trato nacional dentro de la Subregión, y la eliminación de toda forma de discriminación; garantizar el derecho de los migrantes laborales y sus beneficiarios a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro país miembro.

El fortalecimiento de la vinculación de los países con los emigrantes a través de redes y/o plataformas que permitan consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con sus familias, comunidades, organizaciones y país, es un aspecto central que debe ser fortalecido. Experiencias como las de Colombia, Ecuador y Perú en el estrechamiento de los lazos y vínculos entre sus colectividades residentes en el exterior y el país de origen proporcionan una amplia gama de experiencias sobre las cuales imaginar el desarrollo de escenarios, propuestas, herramientas o servicios enfocados a la temática de migración desde un enfoque laboral.

Otra línea concreta para transversalizar el componente de empleo en las políticas migratorias debería también incluir la temática del retorno voluntario. Ya en anteriores párrafos y referidos a cada uno de los países se ha abordado estos aspectos señalando la diversidad de enfoques, las limitaciones de cobertura, los impactos limitados y la necesidad de seguir generando reflexiones sobre la mejor manera de encarar estas realidades que se nos presentan muy dinámicas y complejas a la vez. El tema del asociacionismo o la promoción de la asociatividad entre los migrantes retornados de manera voluntaria en cooperativas u asociaciones que les permitan generar ventajas colectivas para emprendimientos productivos puede ser una veta a ser explorada.

## **2. ROL PROTAGÓNICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO**

La especificidad del hecho de incorporar el componente de empleo en las políticas migratorias plantea el desafío que casi necesariamente se debe asumir desde los Ministerios de Trabajo en estrecha colaboración con los Ministerios de Relaciones Exteriores en la medida de posibilitar los nexos con las colectividades de emigrantes. Asumimos que debería ser la institucionalidad competente en temática laboral la que lidere y coordine con las diversas instancia el tratamiento de la migración laboral y todos sus componentes.

Un ejemplo de esto lo constituye el caso peruano donde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE, desde el año 2009, ha venido desarrollado un cambio en su estructura organizacional para incluir en su línea de trabajo a la migración laboral. Para ello generó una serie de instrumentos legales, siendo los primordiales: Ley de Organización y Funciones (LOF) en la que se le otorga al MTPE competencia exclusiva y excluyente sobre Migración Laboral y el Reglamento de Organización y Funciones que da creación a la Dirección de Migración Laboral, como órgano dependiente de la Dirección General de Promoción del Empleo. Pese a su reciente implementación, la Dirección de Migración Laboral del MTPE,

creada en abril de 2010 e inició labores en agosto del mismo año, está ejecutando acciones orientadas a la protección de la población migrante laboral, así como dando los primeros avances para trazar la política sectorial en esta materia.

### **3. ESTABLECER/FORTALECER PLATAFORMAS INTERINSTITUCIONALES DE DISCUSIÓN Y/O TRATAMIENTO SOBRE MIGRACIÓN Y EMPLEO**

Un elemento que se lo debe tener muy presente al momento de pensar la transversalización del componente de empleo en las políticas migratorias tiene que ver con el fortalecimiento de los niveles intra-institucionales de relacionamiento y abordaje de la temática con diversos actores institucionales, y/o civiles involucrados. La dimensión de construcción colectiva de políticas migratorias laborales consideramos que es un aspecto importante a ser tomado en cuenta.

En Colombia fue creada la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (2003) como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país. Aquí se expresa también esa transversalidad del hecho migratorio ya que se convoca a diferentes entidades que de una u otra forma tienen que ver con la elaboración y ejecución de políticas sobre el tema.

En el caso de Bolivia en los últimos años se ha desarrollado el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para las Migraciones como una instancia de diálogo permanente en materia migratoria sobre la base de una agenda ampliada que incluya no solo las políticas de atención y apoyo a ciudadanos bolivianos que residen en el exterior, sino políticas de vinculación con sus familias y sus comunidades de origen, además de la promoción a su participación democrática, cultural y social. El Mecanismo está conformado por diferentes instituciones, tanto gubernamentales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Justicia, Ministerio de Planificación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación, Banco Central de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística, Defensor del Pueblo) como de la sociedad civil (Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Pastoral de la Movilidad Humana, Coordinadora de la Mujer, Colectivo Cabildeo), que se reúnen en diferentes grupos de trabajo para abordar ejes temáticos: Normativa institucional, desarrollo transfronterizo, género y familia Migración laboral, Educación, Cultura.

Para el caso peruano recién mencionamos que a iniciativa de la Dirección General de Derechos de los Peruanos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el año 2009 se creó la Mesa Intersectorial para la Gestión Migratoria.

### **4. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN CONSULAR INCORPORANDO COMPONENTES LABORALES**

Trabajar fortaleciendo las capacidades ya instaladas en las instancias específicas de gestión consular que son las directamente vinculadas a las diásporas nacionales desde un enfoque centrado en la dimensión laboral, es un tema prioritario a ser considerado desde una mirada metodológica para el abordaje del empleo al interior del tratamiento migratorio. Si bien proponemos que las instancias encargadas de la temática laboral son las que deben asumir el protagonismo en el tema, también consideramos imprescindible la participación de la institucionalidad consular en dicha tarea.

## 5. SISTEMAS DE INFORMACIÓN MIGRATORIA LABORAL EN LA REGIÓN

Consideramos también de gran importancia el diseñar, proponer e implementar sistemas de información estadístico sobre los trabajadores migrantes (con énfasis en aquellos retornados al país de origen y trabajadores inmigrantes, así como un sistema de información a los potenciales inmigrantes sobre los canales adecuados para una migración legal, u otros sistemas de información que permitan fomentar la migración laboral. En base a estos sistemas informativos se hace factible también el diseñar y proponer los mecanismos adecuados, así como las normas, directivas y lineamientos para la intermediación laboral extranjera, tales como los procesos de selección de migrantes para trabajos o experiencias formativas en el extranjero.

## IV. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

En esta cuarta parte del documento hacemos referencia de manera muy específica a las capacidades institucionales de cada uno de los países para formular, planificar, implementar estrategias en lo que hace al empleo en la política migratoria recogiendo y sintetizando aspectos ya mencionados y descritos en la parte primera de este documento.

Consideramos fundamental también esbozar un escenario Subregional que desde varios años atrás aborda y establece lineamientos específicos sobre el tema en cuestión, este escenario Subregional está dado por la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Las capacidades con las que cuentan las instituciones bolivianas para poner en práctica la estrategia de incorporación del componente de empleo de manera transversal en la política migratoria, se hallan en proceso de fortalecimiento desde la Dirección General de Empleo (DGE) desde donde se están tomando acciones para implementar una política de empleo que permita la inclusión de la temática migratoria. En este sentido se está mejorando la institucionalidad de la Dirección para que sea el ámbito donde se puedan trabajar la temática de migraciones laborales. Sin embargo y al margen del fortalecimiento de la DGE, se considera necesario el construir una estrategia de elaboración de la política pública en migraciones laborales que contemple:

- Migraciones circulares (a partir de experiencias innovadoras en el concepto)
- Información para facilitar los procesos de inserción laboral en el país.
- Articular iniciativas transnacionales productivas orientadas a propiciar el retorno de los connacionales.
- Estas acciones deben ser coordinadas con otras instancias del gobierno, para poder contribuir a la formulación de una política integral referido a migraciones laborales.

De manera reciente se iniciaron algunas acciones con miras a facilitar el retorno de los nacionales desde el exterior. Es así que en el 2009 se promulgo el D.S. 0371 que establece la liberación de aranceles aduaneros para la importación de menaje doméstico y equipos productivos por un monto de hasta 50 mil \$us. para las familias que deseen regresar tras dos o más años en el exterior. En el 2010 se tomaron acciones para iniciar un programa piloto de “Retorno productivo” que pretende asignar tierras agrícolas

a familias bolivianas residentes en la Argentina y Chile que manifiesten su voluntad de retornar al país. Si bien en la actualidad esta iniciativa se encuentra detenida, el hecho en sí evidencia el interés en algunos sectores del aparato público de agenciar el tema.

En el caso de Colombia si bien ya el año 2003 se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y un año después surge el Programa Colombia nos Une, es a partir del 2008 con la formulación y aprobación de la Política Integral Migratoria (PIM) que se contempla las dimensiones educativa, cultural, participativa-comunitaria, social, económica, seguridad e institucional. Las cuales a su vez involucran a una amplia gama de instituciones públicas entre las que resaltan los Ministerios de Educación (a través del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA), Cultura, Relaciones Exteriores, de Protección Social, Interior (DAS) y Comercio.

Los convenios de asociación y cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Organización Internacional de Migraciones (OIM) que posibilitaron proyectos como Redes Colombia evidencian los avances en lo que hace a la institucionalidad para abordar la temática de la migración de manera integral.

La Ley 1444 del 4 de mayo de 2011, reorganiza el Ministerio de la Protección Social y lo denomina Ministerio del Trabajo. Este Ministerio fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones. Al respecto, cabe señalar que dentro de la estructura del Ministerio, tiene como prioridad abordar de manera transversal la gestión de la migración laboral internacional.

Entre las funciones del Ministerio se establece el “Formular, implementar y evaluar, en coordinación con las entidades correspondientes, la política en materia de migraciones laborales” (artículo 2, numeral 18); así como el de “Formular, en coordinación con las entidades competentes, la política en materia de migración laboral” (artículo 6, numeral 17) y “Dirigir y controlar el diseño e implementación de políticas, estrategias, lineamientos y directrices en materia de gestión integral migratoria laboral, así como promover y hacer seguimiento a acuerdos y convenios con el fin de ordenar y regular los flujos migratorios laborales del país, en coordinación con las entidades competentes” (artículo 12, numeral 13).

Se menciona también las funciones de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo expresadas en:

- Proponer los mecanismos para implementar la política, planes y programas en materia de migraciones laborales y temporales y el adecuado tratamiento, respeto y acogida integral de los trabajadores migrantes y sus familias.
- Coordinar con la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales, la elaboración de informes relativos a la aplicación de convenciones y convenios en materia de migración laboral y proponer el establecimiento y la implementación de normas e instrumentos internacionales en esta materia.
- Canalizar, gestionar, hacer seguimiento y controlar las ofertas de empleo para la contratación de trabajadores en el exterior y de extranjeros en el país, en coordinación con el SENA y demás actores que ejercen la intermediación laboral.
- Apoyar la aplicación de los Acuerdos de Asociación Comercial y Tratados de Libre Comercio en materia de ingreso temporal de trabajadores migrantes.
- Proponer y coordinar los mecanismos de prevención de la explotación laboral (de los trabajadores migrantes).

- Proponer y coordinar en coordinación con las demás autoridades competentes, los mecanismos de prevención de la trata de personas y el tráfico de migrantes.

Al igual que la reformulación planteada con el nuevo Ministerio del Trabajo, la dinámica migratoria laboral internacional posee una base sólida para el trabajo institucional del Ministerio. Sin embargo y según el Documento 3603 CONPES, el aumento de los flujos y la dinámica migratoria de la última década ha ocasionado que la capacidad de respuesta institucional, organizacional y normativa del Estado colombiano para atender de manera efectiva las dimensiones de desarrollo de la población migrante, todavía no termina de ajustarse al ritmo de los procesos migratorios. Persisten deficiencias en los sistemas de información referentes a esta población, lo que dificulta el establecimiento de diagnósticos, sistemas de monitoreo y estrategias focalizadas de intervención. Finalmente la capacidad de respuesta del servicio consular resulta insuficiente frente al alto flujo migratorio.

En todo caso la capacidad institucional instalada en Colombia sobre la temática migratoria permite suponer que se cuentan con las experiencias, habilidades y apertura necesaria para producir/elaborar/reflexionar una estrategia que incorpore el componente de empleo en la política pública nacional sobre migración.

El Ecuador es sin duda alguna el país andino que más muestras ha dado sobre el compromiso, abordaje y tratamiento del hecho migratorio desde una novedosa y específica institucionalidad encarada por la Secretaría Nacional del Migrante que con rango de Ministerio desarrolla una serie de programas con un personal especializado. Cambios recientes en las autoridades jerárquicas de la SENAMI aunque pueden retrasar algunos programas evidencian la solidez y fortaleza de su institucionalidad que cuenta con gran experiencia e idoneidad al momento de generar acciones concretas en alguna arista de la temática migratoria, en nuestro caso el componente empleo.

Durante el año 2011 en el Ecuador se presentó la propuesta para la creación de la Dirección General de Migraciones Laborales adscrita al Ministerio Laboral, con aportaciones de la Comisión Mixta de Gestión Migratoria, coordinada por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) e integrada por los distintos ministerios y organismos que tienen competencia con el hecho migratorio, tiene por objetivo realizar un trabajo especializado en el ámbito de la migración laboral, para los ecuatorianos que salen a trabajar al exterior, los extranjeros que llegan al país, así como los connacionales que retornan a causa de la crisis global que se vive en los últimos años.

En el caso específico para los ecuatorianos retornados la función de esta Dirección sería garantizar su inserción laboral a través de delegaciones provinciales descentralizadas en: servicios de reconversión laboral, capacitación continua en los sectores dinámicos de la economía ecuatoriana, formación, auto-empleo, generación de emprendimientos, descentralización y codesarrollo.

Actualmente el Ministerio cuenta con la Unidad de Migración Laboral, y se plantea la posibilidad de crear una Dirección de Migración Laboral que fortalezca la atención hacia la población ecuatoriana que retorna.

El empuje y las acciones concretas desarrolladas en el Perú durante los últimos años en cuanto al fortalecimiento institucional para el tratamiento del tema migratorio son de destacar. Desde agosto de 2009 se inauguró la Mesa Intersectorial para la Gestión Migratoria, que está orientada a establecer una política nacional para la gestión migratoria, que tiene por objeto impulsar, coordinar, monitorear y evaluar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria. La Mesa cuenta con la participación de representantes de los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo, Interior, Educación, Salud (Sistema Integral de Salud), de la Mujer y Desarrollo Social, y Vivienda (Fondo MiVivienda); así como del



Instituto Nacional de Estadística e Informática y de la Defensoría del Pueblo, así como tiene el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, a través del Programa Andina Migrante. En este sentido es importante la experiencia en torno a este proyecto, el cual incorpora de manera explícita el componente laboral y de empleo en su propuesta.

La Mesa está conformada por diversos grupos de trabajo entre los cuales está el de Promoción y Protección de los Derechos de los Migrantes y sus familias conformado por Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio del Interior (Secretaría Nacional de DDHH), Ministerio de Justicia (INPE), Defensoría del Pueblo, DIGEMIN, Presidencia del Consejo de Ministros. De estos grupos, son tres los espacios de coordinación intersectorial: Grupo de Trabajo de Inmigración, Grupo de Trabajo de Previsión Social, Grupo de Trabajo de Promoción y Protección de los Derechos de los Migrantes y sus familias, Grupo de Trabajo de Promoción del Empleo y Trabajo; cuyo trabajo está expresamente orientado a la atención de la temática migratoria laboral. Además, la Mesa ha conformado dos comisiones: Comisión Interagencial de Cooperación Internacional y Comisión de Coordinación de Instituciones de la Sociedad Civil.

Ya pasando a analizar el escenario Subregional y las potencialidades que se tienen para agendar e implementar iniciativas dirigidas a los países andinos debemos considerar algunos elementos sobre la política migratoria de la CAN. La Secretaría General de la Comunidad Andina, dada la importancia que en la actualidad han adquirido las migraciones de nacionales de los Países Miembros a Europa, considera que es tiempo de iniciar un tratamiento estructurado del tema, a fin de conocer las principales causas y efectos de dichos movimientos. Ello, partiendo del reconocimiento del principio de la libertad de migrar, no solo entendida bajo la óptica legal, sino extendida al concepto de que ésta debe ser consciente y racional, lo cual implica que la decisión de los potenciales migrantes debe tomarse con base en el acceso a información suficiente sobre sus implicaciones y procedimientos migratorios. Pensar sólo en la adopción de medidas restrictivas de los flujos migratorios sería negar el conjunto de situaciones que llevan a los ciudadanos andinos a tomar esta decisión.

La aplicación de la Decisión 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral” aprobada en junio del 2003 en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina tiene como objetivo el establecimiento de normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia. La Decisión N° 545 estableció que los Países Miembros adoptarán las medidas apropiadas que permitan la libre movilidad para la entrada y salida, y permanencia del trabajador migrante andino en los países andinos en la Subregión y que se crearán Oficinas de Migración Laboral a cargo de los Ministerios de Trabajo y Empleo.

Se realizaron dos reuniones del Subcomité Andino de Autoridades de Migración Laboral, sin lograr un consenso técnico final sobre el Proyecto de Reglamento de la Decisión 545, contando con la aprobación de Colombia, Perú y Ecuador para su entrada en vigencia. Sólo el Estado Plurinacional de Bolivia presentó algunas dificultades para su aprobación.

Perú ha sido el primer país en la Región Andina que ha implementado la Decisión 545 con la elaboración de programas de registro y seguimiento de trabajadores andinos en el país, aunque desde hace más de 4 años, a pesar que el reglamento intracomunitario no ha sido aprobado.

En el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social del Estado Plurinacional de Bolivia y en la Ley Orgánica del nuevo Ministerio de Trabajo de Colombia se incluyeron entre sus competencias y funciones las de la migración laboral internacional.



En la actualidad al interior de la CAN se vienen analizando algunos criterios que permitan elaborar un documento que, con base en el análisis de las políticas y normas jurídicas, se centre en el análisis de los mercados laborales y las realidades socioeconómicas de los países de origen (los de la Comunidad Andina) y de destino (los de la Unión Europea y en particular España e Italia, como principales polos de atracción de los emigrantes andinos). Ello, ante el impacto que la disminución y el envejecimiento de la población tendrán en la economía y la competitividad europea, y las necesidades futuras para cubrir las demandas del mercado laboral europeo.

En dicho marco, la CAN considera importante iniciar el análisis de aspectos específicos de interés birregional en el tratamiento del tema migratorio e identificar posibles acciones de cooperación horizontal y transferencia de experticia en la gestión de los flujos migratorios.

Adicionalmente, plantea una evaluación de los acuerdos bilaterales de migración laboral, como por ejemplo el de Ecuador-UE u otros que tenga la UE con terceros países. En ese contexto, también se podrían tratar los temas de la integración en el mercado laboral europeo así como la facilidad para la movilidad de los nacionales andinos en la Unión Europea.

También se busca tratar la posibilidad de establecer un mecanismo específico para el intercambio de consultas e información y buenas prácticas entre ambas regiones, por ejemplo mediante la creación de una "Red segura de información y coordinación en Internet para los servicios de gestión de la emigración birregional". Ello, sin dejar de lado la necesidad de contar con cifras estadísticas confiables sobre el número de migrantes andinos residentes en la UE por nacionalidades, a fin de contar con una visión clara del modelo de migración andina en la UE<sup>6</sup>.

Igualmente, este organismo propone el análisis y desarrollo de un enfoque común de la regularización, sobre la base del impacto que las medidas de regularización a gran escala podrían generar. En paralelo se podría también intercambiar ideas respecto a las condiciones en las que se ejerce el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales andinos que residen legalmente en los Estados de la UE; como el refuerzo que se adelanta en materia de la integración de nuestros connacionales que residen regularmente, conociendo que éste es un objetivo esencial para la política de inmigración europea.

En el marco de las negociaciones del Acuerdo de Asociación UE-CAN, es importante analizar los instrumentos políticos para aliviar la presión migratoria tales como la identificación de acciones de cooperación birregional en la lucha común contra la migración irregular.

De lo hasta aquí señalado, es importante subrayar que gran parte del trabajo en los temas mencionados líneas arriba requiere también de investigación en los países europeos que son los principales receptores de la migración andina. Dicho trabajo, que debería llevarse a cabo con el uso de una metodología común implicaría, por ejemplo, que la información estadística sobre los migrantes esté recopilada, sistematizada y publicada por los organismos nacionales responsables del control migratorio en los Estados de la UE.

---

<sup>6</sup> Según la comunicación enviada por los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina a las más altas instancias de la Unión Europea el pasado 9 de junio donde muestran su preocupación ante la aprobación de la llamada "Directiva de Retorno", actualmente residen en territorio comunitario europeo más de 3 millones de nacionales andinos que podrían verse de alguna manera afectados por la próxima vigencia de esta normativa europea. CEDAW (por sus siglas en inglés) y la Recomendación General No. 26 sobre las Trabajadoras Migratorias.

## V. RESUMEN DE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS Y RECOMENDACIONES

La “gestión migratoria” es un concepto muy utilizado en los últimos años, pero como señala Stephen Castles (2004), hay que ser cuidadosos respecto a su trasfondo tecnocrático que conlleva procesos de implementación de arriba hacia abajo, y que generalmente no permiten resolver las cuestiones cruciales que están en juego. Frente a esto la OIT plantea por ejemplo la idea de ‘diálogo social’ como el mecanismo de implementación de las políticas de gestión migratoria. Es así que la gestión migratoria debe comprenderse como un proceso de cooperación en el que todos los actores se involucran de acuerdo a sus intereses en la implementación de una política. En ese marco la ‘gestión migratoria laboral’ se refiere a la diversidad de medidas necesarias que se toman para abordar de manera eficiente las cuestiones migratorias laborales a nivel nacional, regional y global y que contribuyan al desarrollo de los países tanto de origen como de destino. (OIM 2003). En todo caso para ello es necesaria una revisión minuciosa de la coherencia de los marcos jurídicos, las estructuras institucionales y las políticas específicas de los países implicados.

Es así que esta quinta parte del documento está pensada para establecer de manera sintética las potencialidades y necesidades emergentes de las experiencias institucionales de los países andinos en lo que hace a la gestión de políticas públicas en migración y desde la perspectiva de incorporar el componente de empleo. Se pretende con ello identificar posibles ámbitos de incidencia para la formación y/o capacitación de políticas migratorias desde un enfoque laboral.

El objetivo de introducir la dimensión del empleo en las acciones públicas que se desarrollan en lo migratorio implica en cierta medida una re-conceptualización de las migraciones desde lo laboral donde las remesas y el retorno voluntario son aspectos centrales de dicha mirada.

Pensar en términos de necesidades de formación de las diversas instancias públicas de los países que intervienen en la gestión del hecho migratorio entraña también asumir niveles de diferenciación entre países pero también dentro de los mismos, en función a los grados y capacidades de cada una de las instituciones que ven el tema. Es decir que las propuestas de formación deben asumir el compatibilizar criterios y contenidos mínimos desde lo laboral en cada una de las instancias involucradas.

Otro aspecto fundamental que no se debe olvidar al momento de considerar necesidades de formación de políticas migratorias es en actuar sobre los ‘espacios de coordinación’ interinstitucional ya existentes en cada uno de los países. En la medida que la transversalización del componente empleo en las políticas y acciones públicas demanda el concurso de varias instancias, estos espacios de coordinación, planificación e implementación se hacen imprescindibles. En cada uno de los países andinos –con sus ritmos y trayectorias específicas- existen experiencias previas en este sentido, lo cual da margen de inicio hacia propuestas nuevas.

Hay que mencionar también como elemento principal el nivel subregional donde se puede decir que existe una predisposición favorable hacia la temática migratoria. Cada uno de los países andinos – en mayor o menor medida- tiene determinado recorrido y/o experiencias en lo que hace a políticas migratorias, así como también escenarios supra-nacionales de abordaje sobre el tema, tal es el caso de la CAN y su recorrido específico sobre el tema migratorio, solo en las esferas de sus territorios sino sobre

todo en su posicionamiento respecto a sus emigraciones hacia Europa. En este sentido existen muchos elementos que recuperar de esta vinculación que deben servir de base para futuras intervenciones en la región.

## **1. BOLIVIA**

Entrando ya al análisis de cada uno de los países, en el caso boliviano debemos mencionar que con la llegada de Evo Morales Ayma al gobierno en el año 2006 la temática emigratoria adquiere realce a nivel de políticas de estado y empieza a dar cabida a demandas provenientes de bolivianos/as residentes en el exterior ya sea en niveles de participación ciudadana o en demandas de documentación. Un claro ejemplo de ello es la aprobación e implementación del voto en el exterior por primera vez en el país el año 2009. En todo caso prevalece en las instancias gubernamentales (a nivel central, departamental y local) un contexto favorable al tratamiento, discusión y abordaje de la temática migratoria en relación al empleo.

A nivel jurídico administrativo existe la claridad en competencias y atribuciones sobre el tema, siendo cabeza de sector el Ministerio de Gobierno en términos generales para el hecho migratorio pero en lo particular de la migración laboral es el Ministerio de Trabajo quien debe asumir la iniciativa. El otro actor central en el tema es el Ministerio de Relaciones Exteriores ya que se constituye en el puente y/o mediador entre las políticas definidas o diseñadas desde el estado y los/as emigrantes residentes en el exterior. Considerar a estos tres actores institucionales es fundamental para cualquier tipo de intervención. Asimismo, en la medida que la institucionalidad boliviana sobre el tema empieza recién a conformarse de manera más especializada en los últimos años requiere también de mayor apoyo y acompañamiento en su fortalecimiento sobre todo en lo que hace al establecimiento de redes o vínculos con sus colectividades en el exterior, el fortalecimiento de la gestión consular en los países de mayor emigración boliviana o la generación y difusión de información migratoria laboral, entre otros.

Pensando en las capacidades institucionales para la implementación de programas y/o proyectos concretos sobre “gestión migratoria” existen también capacidades diferenciadas entre instituciones (por ejemplo en conocimientos específicos sobre la dimensión laboral), lo cual es importante tomar en cuenta para la planificación de acciones de capacitación. En este sentido posibles capacitaciones que se proyecten deben asumir estas disparidades existentes entre servidores públicos de diferentes instituciones.

Por otro lado es importante señalar que en Bolivia se encuentra subyacente la consideración de una ley migratoria (la primera que tendría el país) que si bien se ha ido retrasando en su tratamiento en la Asamblea Plurinacional, ésta se halla en la agenda de varios sectores sociales. En esta normativa y sobre todo en los niveles de reglamentación será importante la inclusión de la dimensión laboral (empleo) respondiendo así a la característica central de las dinámicas emigratorias bolivianas, es decir, su carácter laboral, de búsqueda de trabajo.

Hemos señalado también la importancia de los niveles de coordinación inter-institucionales que se requiere para posibilitar la transversalización del componente empleo en las políticas migratorias de los diversos países, ya que en todos ellos ésta iniciativa demanda e involucra a más de una institución. En el caso boliviano se cuenta como experiencia positiva el funcionamiento del “Mecanismo de Coordinación Inter-institucional para las Migraciones” que a su interior contemplaba el tratamiento de la dimensión laboral de las migraciones.

En todo caso Bolivia es un país cuyo abordaje sobre el hecho migratorio es reciente y cuya predisposición para trabajar en el mismo es amplia, pero sus necesidades institucionales (fortalecimiento técnico y humano en cada uno a las instancias intervinientes) son también muy grandes y estructurales.

## **2. COLOMBIA**

En el caso de Colombia hemos analizado ya que cuenta en los últimos años con experiencias muy ricas en el abordaje integral del hecho migratorio, sobre todo desde el Programa Colombia Nos Une, el cual entre algunos de sus objetivos menciona el “promover una migración ordenada y regulada” a partir de: promover y acompañar acuerdos y programas de regulación de flujos migratorios laborales, apoyar los procesos de regulación de migrantes, coordinar acciones en materia migratoria con las regiones con alta emisión de migrantes.

En esta concepción de migración ordenada y regulada se asume la posibilidad de la utilización de las remesas en ahorro, inversión, vivienda y proyectos productivos en las regiones de origen; la facilitación de la migración laboral con beneficios para el desarrollo de la región de origen; así como la facilitación de acceso a créditos de los migrantes en el exterior para invertir en proyectos productivos en las regiones de origen. En todo caso esta concepción y sus supuestos en todo caso se hallan abiertos a debates y reflexiones respecto a la actual consideración de la dimensión del retorno así como del tema de las remesas y sus usos.

Otro ejemplo a destacar de la experiencia colombiana tienen que ver con el proyecto RedEsColombia que se constituye en un canal de comunicación entre los colombianos en el exterior y su país a partir del uso de últimas tecnologías de comunicación (NTICs), generando un sistema de redes sociales en el portal de RedEsColombia.

El retorno voluntario es también un tema asumido y plasmado en el Plan de Retorno Positivo que busca establecer estrategias integrales que acompañen la llegada de colombianos/as desde el exterior. En este Plan existen dos componentes específicos para los intereses de la consultoría, a decir: capacitación para facilitar la inserción en el mercado laboral y la capacitación técnica y orientación para el acceso a créditos que permitan la generación de proyectos productivos.

En todo caso, los logros, desafíos y/o debilidades de estas experiencias resultan indispensables al momento de considerar futuros proyectos de colaboración destinados a fortalecer las capacidades institucionales en lo que hace a la gestión de políticas pública en temática migratoria en Colombia. En la medida del desarrollo y avances obtenidos por estas prácticas ya en curso las necesidades de formación tenderán más a posibilitar la continuidad y la retroalimentación sobre lo específico de la relación entre migración y empleo al interior de lo ya recorrido. Este primer paso de reflexión crítica cualificará la proyección de acciones futuras sobre el tema.

## **3. ECUADOR**

En el Ecuador el rol que ha desarrollado la SENAMI cristaliza muy bien los diversos avances y logros que este país ha conseguido en lo que hace a la construcción e institucionalización de política migratorias. Uno de los principales programas desarrollados al interior de la SENAMI es el referido a los “incentivos a las inversiones sociales y productivas” que busca precisamente incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales de las personas migrantes, sus familias y colectivos, fomentando la recuperación

de capacidades y la generación de empleo de calidad. En este programa se destacan tres líneas de acción:

- El fondo de incentivos productivos “el Cucayo” que brinda asesoramiento técnico especializado y provisión de capital semilla para el emprendimiento de negocios. Es un fondo concursable no reembolsable de hasta 15 mil USD para proyectos individuales y hasta 50 mil USD para proyectos asociativos. (25% SENAMI y 75% emprendedor).
- Red de iniciativas empresariales en cogestión con gobiernos autónomos, descentralizados se brinda capacitación y asistencia técnica empresarial y canalización de recursos financieros no reembolsables.
- Servicios Banca del Migrante que posibilita líneas y facilidades de acceso a crédito para las personas migrantes con iniciativas productivas. Crédito productivo a través de cooperativas de ahorro en todo el país.

En todo caso se requerirá establecer las lecciones aprendidas y los desafíos a encarar en todas estas iniciativas que hacen a esta intersección entre migración y empleo. Sin embargo es indudable el reconocer que la institucionalidad desarrollada en la SENAMI es una gran fortaleza y oportunidad para desde ahí y en coordinación con otras instancias intervenir en la generación de acciones respecto al tema migratorio en su arista laboral y de empleo y desde las necesidades de capacitación y/o formación.

## 4. PERÚ

En el caso peruano tenemos que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo- MTPE, desde el año 2009, ha venido desarrollado un cambio en su estructura organizacional para incluir en su línea de trabajo a la migración laboral. Para ello, se generó una serie de instrumentos legales, siendo los primordiales: Ley de Organización y Funciones (LOF) en la que se le otorga al MTPE competencia exclusiva y excluyente sobre Migración Laboral y el Reglamento de Organización y Funciones- ROF (Decreto Supremo N° 004-2010-TR) que da creación de la Dirección de Migración Laboral, como órgano dependiente de la Dirección General de Promoción del Empleo.

Pese a su reciente implementación, la Dirección de Migración Laboral del MTPE, creada en abril de 2010 e inició labores en agosto del mismo año, está ejecutando acciones orientadas a la protección de la población migrante laboral, así como dando los primeros avances para trazar la política sectorial en esta materia.

Espacios de coordinación con instancias locales.- Desde la DML del MTPE se ha coordinado con DIGEMIN para que se brinde un espacio a un promotor de la DML que haga la difusión al portal Perú Infomigra. Además, cada semana se envía el listado de constancias otorgadas a los trabajadores migrantes andinos para que les otorguen calidad migratoria.

Espacios de coordinación con espacios regionales.- A través de R. M. N° 204-2011-TR que aprueba “Plan de Actuación de Fortalecimiento a los Gobiernos Regionales y Locales en el Marco de la Gestión de Migración Laboral”, en la que hasta la fecha se han desarrollado talleres de inducción a los gobiernos regionales y locales en una primera etapa (ver respuesta a pregunta 14 y literales b) e i) de pregunta 11) se desarrollará una segunda etapa son los convenios de cooperación con gobiernos regionales y locales.

Espacios de coordinación con instancias andinas.- Mientras que, un espacio regional como la Comunidad Andina se ha constituido en un referente de iniciativas en materia de Migración Laboral, como la promulgación de normativa andina que regula la circulación temporal y de trabajo de los ciudadanos andinos como: la Decisión 545 (Instrumento Andino de Migración Laboral- 2003), D. 583 (Instrumento Andino de Seguridad Social- 2004), D. 584 (Instrumento Andino de Seguridad y salud, como los más importantes, entre otros.

## 5. RECOMENDACIONES

Presentamos a continuación un punteo de aquellos aspectos que consideramos importantes para la formulación de proyecto de intervención en los países andinos en lo que hace a la incorporación de un componente de empleo en las políticas sobre migración.

- Existe un contexto a nivel de los países andinos favorable para la consideración y tratamiento de la temática migratoria hacia España en particular y Europa en general. Asimismo existen en todos los países andinos experiencias muy recientes orientadas hacia el tratamiento de la dimensión laboral de las emigraciones sobre todo a Europa.
- Es importante reconocer y valorar las experiencias y prácticas desarrolladas por cada uno de los países en sus construcciones de política migratoria.
- Elaboración participativa y de manera horizontal de los contenidos del paquete formativo específico a ser desarrollado en las futuras acciones del Proyecto.
- Visión integral del hecho migratorio.
- Acompañamiento y fortalecimiento de iniciativas nacionales ya existentes en la construcción social de políticas públicas sobre migración y empleo.
- Acompañamiento y fortalecimiento de iniciativas sub-regionales en la construcción social de políticas públicas sobre migración y empleo donde la CAN (a través de sus diversas acciones asumidas para el tema migratorio) es un ámbito privilegiado para el intercambio de experiencias así como para la reflexión y discusión sobre la implementación de programas de gestión migratoria en el escenario del Diálogo de Alto Nivel ALC-UE.



## BIBLIOGRAFÍA

- \* Araujo L. y Eguiguren M. (2009): “La gestión de la migración en los países andinos: entre al securitización y los vínculos diaspóricos”, en Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, Flacso, Sede Ecuador, N° 3.
- \* Arízaga, Leonardo (2005): “La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales”, en Javier Ponce Leiva.
- \* Arteaga, Ana María (2010): “Identificación de buenas prácticas en gestión migratoria andina”; Documento de trabajo, Proyecto Abriendo Mundos, Montevideo.
- \* Banco Central del Ecuador (1999): “Memoria 1999”, p. 62, en [www.bce.fin.ec/frame.php?CNT](http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT)
- \* Blanco, Ma. Cristina (2008): “Red migratoria países andinos ~ España. Estrategias para el codesarrollo. Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI), AECID.
- \* Cerrutti, Marcela; Maguid, Alicia (2010): “Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración sudamericana a España”, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 163, Santiago de Chile, <http://bit.ly/nLO10g>
- \* Conferencia Sudamericana de Migraciones: Declaraciones.
- \* Comisión Europea (2008): “Manual para la perspectiva de género en las políticas de empleo, de inclusión social y de protección social”, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Unidad G1, Unión Europea, <http://bit.ly/rkj3s>
- \* Cortés, Almudena (2009): “Retorno y acumulación de activos. Una aproximación etnográfica al caso de Ecuador y España”, Paper presentado para el Seminario “Acumulación de Capital y Migración: El Impacto de la Crisis en las Ciudades del Sur, Manchester.
- \* Domenech, E.; Magliano, M. (2009): “Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región Sudamericana”, *Migración y Desarrollo*, Zacatecas.
- \* De la Torre, Leonardo (2011): “Migración y Competencias Estatales”, Documento de Trabajo, DGRC- OIM Proyecto AENEAS, La Paz.
- \* GIL ARAUJO, S. (2009): Interrogar al Estado desde la Migración. En E. Domenech (Coor.) *Migración y política: El estado interrogado*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- \* Global Comision (2005): *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales.
- \* Guarnizo, Luis Eduardo, “El estado y la migración global colombiana” en *Migración y desarrollo*. N.º 6, Primer Semestre 2006, en [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org). INE Padrones.
- \* Migraciones CAN (2009), en <http://www.comunidadandina.org/external/migraciones.htm>.



\* Moncayo, María Isabel (2009), “El Proceso de Construcción de la Política Migratoria Común en la Comunidad Andina, en:

\* <http://www.opalc.org/images/INRE/can%20migracion.pdf>

\* OXFAM GB, UE (2010): *Mujeres Migrantes Andinas. Contexto, políticas y gestión migratoria*. Proyecto Abriendo Mundos. Mujeres migrantes, mujeres con derechos. Santiago de Chile.

\* OCDE/CEPAL/OEA (2011): *Migración internacional en las Américas*. Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI).

\* OIM (2003):

\* OIM (2011): *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre las Migraciones*. Ginebra.

\* Oso, Laura (1998): *La migración hacia España de las mujeres jefas de hogar*. Madrid: IMU.

\* Castles, Stephen; Miller, Mark J (2004): *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. **México D.F., Universidad Autónoma de Zacatecas, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Fundación Colosio.**

\* SENAMI (2007): “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010”, en <http://www.senami.gov.ec>

\* SENAMI (2009): “Bases para un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones.

\* SENAMI (2010) “Política migratoria para el buen vivir. Informe 2008-2009. Proyecciones 2010-2013”.

\* Tamagno Carla y Berg Ulla (2005): “El Quinto Suyo: Conceptualizando la ‘Diaspora Peruana’ desde Arriba y desde Abajo”. En *Política Internacional*, vol. 80 (Abril-Junio). Lima: Academia Diplomática Peruana.

\* RONCKEN, T. y CÉSPEDES, R (2011): “Migración y Retorno: una oportunidad para Bolivia (Documento en Construcción). La Paz: OIM. Mimeo.

\* UNASUR Declaración de Buenos Aires, mayo 2010

#### Documentos CAN

\* Decisión 397, CAN, 1999, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d397.HTM>

\* Decisión 503, CAN, 2001, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d503.HTM>

\* Decisión 504, CAN, 2001, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d504.HTM>

\* Decisión 525, CAN, 2002, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d525.HTM>

\* Decisión 545, CAN, 2003, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d545.HTM>

- \* Decisión 548, CAN, 2003, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d548.HTM>
- \* Decisión 584, CAN, 2004, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d584.htm>
- \* Decisión 583, CAN, 2004, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d583.htm>

#### Fuentes Ecuador:

- \* SENAMI. Informe Subsecretaría de Atención al Migrante. Presentación institucional Julio, 2011.
- \* SENAMI. Política migratoria para el Buen Vivir. Presentación institucional Agosto, 2011.
- \* SENAMI. Migración y trabajo: Propuestas para la inserción laboral de la persona migrante. Presentación institucional Junio, 2011.
- \* SENAMI. Informe de rendición de cuentas Septiembre 2007 - Julio 2011 (gestión Ministra Lorena Escudero). Julio, 2011.
- \* SENAMI. Sistematización I Consejo Ciudadano Sectorial (CCS). Documento interno Octubre, 2011.
- \* Presentación Banca del Migrante. Documento interno, 2011.
- \* Dinámica migratoria ecuatoriana a Europa. Preparado para la reunión triregional de CEPAL. (Ginebra). Documento interno Septiembre, 2011.
- \* Proyecto Red de Casas en el Exterior. Documento interno Enero, 2010.
- \* Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). <http://www.senami.gob.ec>
- \* Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática del Ecuador (SIGOB). <http://www.sigob.gob.ec/metas/main/consulta/default.asp>

## ACRÓNIMOS

**AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

**ALC:** América Latina y el Caribe

**CAN:** Comunidad Andina de Naciones

**CE:** Comunidad Europea

**CSM:** Conferencia Sudamericana de Migraciones

**FAM:** Foro Andino de Migraciones

**PADHM:** Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones

**OACI:** Organización de Aviación Civil Internacional

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**ONGs:** Organizaciones No Gubernamentales

**SENAMI:** Secretaría Nacional del Migrante

**SGCAN:** Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones

**UE:** Unión Europea



Un proyecto llevado a cabo por la Organización Internacional para las Migraciones en asociación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas



Este proyecto está financiado por la Unión Europea