



IRENE CABRERA NOSSA / LIZETH CAROLINA QUIROGA CUBILLOS
/ GERMÁN ROMERO PÉREZ / Editores

Movilidad humana y protección internacional en Colombia: aportes de política pública

Universidad
Externado
de Colombia

135
Años

IRENE
CABRERA NOSSA
LIZETH CAROLINA
QUIROGA CUBILLOS
GERMÁN
ROMERO PÉREZ
EDITORES

**MOVILIDAD HUMANA Y
PROTECCIÓN INTERNACIONAL
EN COLOMBIA:
APORTES DE POLÍTICA PÚBLICA**

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Movilidad humana y protección internacional en Colombia : aportes de política pública / Irene Cabrera Noss, Lizeth Carolina Quiroga Cubillos, Germán Romero Pérez, editores. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.

399 páginas : gráficos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN: 9789587906134

1. Migración humana – Colombia -- 2. Política de migración – Colombia – 3. Derechos humanos – Colombia – 4. Política pública – Colombia – 5. Derecho de asilo - Colombia I. Cabrera Noss, Irene, editora II. Quiroga Cubillos, Lizeth Carolina, editora III. Romero Pérez, Germán Enrique, editor IV. Universidad Externado de Colombia V. Título VI. Serie

304.8 SCDD 15

Catalogación en la fuente – Universidad Externado de Colombia MRJ

junio de 2021

ISBN 978-958-790-613-4

© 2021, IRENE CABRERA NOSSA, LIZETH CAROLINA QUIROGA CUBILLOS
Y GERMÁN ROMERO PÉREZ (EDITORES)

© 2021, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: julio de 2021

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Asistente editorial: Luz Adriana Gómez Gómez

Corrección de estilo: María José Díaz Granados M.

Composición: Álvaro Rodríguez

Impresión y encuadernación: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CAPÍTULO 6

AURA MARÍA QUIROGA ARGÜELLO*
ÁNGELA RAMÍREZ**

*Evaluación del Conpes 3603 de 2009 sobre la
política integral migratoria: hacia una política
pública integral de movilidad humana*

El fenómeno de la movilidad de personas a través de fronteras y dentro de las mismas ha sido una constante de la historia de la humanidad, sin embargo, la movilidad entre fronteras ha cooptado mayoritariamente el imaginario colectivo global, y ha llevado a que los Estados definan compromisos políticos y jurídicos para su atención, así como su alcance. Este fenómeno ha sido categorizado y denominado mayoritariamente como *migración*; no obstante, concebirlo exclusivamente bajo esta categoría reduce el universo de actores y circunstancias que lo motivan, y desconoce las repercusiones del fenómeno para los países de origen, de tránsito y receptores, así como para sus comunidades.

Este capítulo reconoce la necesidad de ampliar la perspectiva de análisis, como presupuesto para acercarse hacia un entendimiento holístico e integral del fenómeno, reconociendo que la movilidad es un derecho humano y hace parte de la historia de la humanidad. Es preciso considerar que quienes se movilizan entre las fronteras son seres humanos, independientemente de las razones por las cuales lo hacen, y sus repercusiones en las comunidades receptoras, más que cargas o imposiciones, son dinámicas que, de una manera u otra, han posibilitado el intercambio y la evolución cultural, social y política a nivel global.

En su esencia, el fenómeno de la movilidad humana implica flujos de personas desde países menos desarrollados hacia países más desarrollados. Actualmente, la mayoría de los Estados tienen una dinámica propia con relación a la movilidad humana, ya sea como países que reciben mayoritariamente población extranjera (para tránsito corto, largo o indefinido) o que experimentan la salida de sus nacionales, dinámica que tiene implicaciones en el diseño de los instrumentos jurídicos y políticos dispuestos para la atención del fenómeno.

Según los “Indicadores sobre Migración Mundial 2018”, propuestos por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los éxodos más

* Especialista en Derecho Público y magister en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. Colombia [aquiogaar@gmail.com].

** Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos y magister en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. Colombia [loverangelycaprp@gmail.com].

importantes del presente siglo han sido de población africana hacia Europa, centroamericana hacia Estados Unidos y venezolana hacia diversos países sudamericanos, lo que ha dado como resultado más de 258 millones de personas en condición de movilidad a nivel mundial, de las cuales el 20 % son niños, niñas y adolescentes, y el 50 % mujeres. Estas estadísticas reflejan por qué este fenómeno debe ser asumido como un problema universal que debe movilizar a los países a hacer aportes y a brindar cooperación a nivel internacional para proteger a las poblaciones movilizadas fuera de sus fronteras nacionales, mediante procesos intergubernamentales que prevengan el sufrimiento, la explotación humana y la agresión sexual, entre otros.

A nivel regional, desde finales del siglo XX el fenómeno migratorio ha ocupado un espacio significativo en el desarrollo de disposiciones normativas y en la producción de jurisprudencia, lo que ha conducido a unificar criterios de regulación entre los países y a realizar acciones conjuntas para crear alianzas estratégicas y convenios en las regiones.

En estos últimos años, América del Sur se ha convertido en receptora de personas migrantes provenientes de África y del Caribe, así como de países y zonas en conflicto, quienes, al querer ir a Estados Unidos, utilizan el Cono Sur americano como ruta de tránsito al norte del continente. Paralelamente, se encuentra la gigantesca diáspora de la población venezolana la cual, según datos reportados por la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, a agosto de 2020, de los más de 5.180.615 de personas que emigraron de ese país, 1.764.883 se encuentran en territorio colombiano (Acnur y OIM, 2020).

Para Colombia, la movilidad de población internacional había sido tradicionalmente de tránsito, sin embargo, durante los últimos años ha surgido un fenómeno social con vocación de permanencia. En ello han sido preponderantes factores coyunturales, como el cierre de fronteras del triángulo norte, la aplicación de políticas restrictivas como las instauradas en Brasil, y la diáspora procedente de Venezuela, la cual es considerada la más alta de la historia en Colombia, como país receptor.

En este contexto, el presente capítulo pretende exponer la evaluación realizada a la Política Integral Migratoria (PIM), establecida por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) en el Conpes 3603 de 2009, cuyo inicio de implementación coincidió con el primer año de gobierno del expresidente Juan Manuel Santos Calderón. A la fecha, a pesar de estar iniciando el tercer año de gobierno del presidente Iván Duque Márquez, aún no

han sido expedidos instrumentos orientados a desarrollar una política pública integral para atender el fenómeno de movilidad humana en Colombia¹.

Esto sucede pese a que, según cifras de Migración Colombia, para 2016 hubo un crecimiento exponencial de entrada y salida de extranjeros en el país, que supera en un 191 % los flujos migratorios de 2005, puesto que en 2016 se registraron 12,7 millones de movimientos migratorios, cifra histórica para ese momento, de los cuales 5,6 millones fueron de personas extranjeras (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y DANE, 2016). Para el año 2019, se registraron 7,9 millones de movimientos migratorios de personas extranjeras (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2020), cifra que se explica, principalmente, por el deterioro de las condiciones económicas y sociales de Venezuela, que se ha agudizado en los últimos años.

Estas tendencias exigen analizar qué tan preparada está la institucionalidad colombiana para dar respuesta a este fenómeno e identificar qué se espera de ella a fin de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de la población en condición de movilidad humana. Por esta razón, este capítulo pretende indagar si existe en Colombia una política integral para atender el fenómeno de la movilidad humana, a la luz del derecho internacional.

En esa medida, se evalúa el instrumento macro vigente, que determina la acción pública estatal para atender el fenómeno de la movilidad humana, tanto en Colombia, como de sus nacionales en el exterior. Como consecuencia de los cambios que ha experimentado este fenómeno en el continente, y especialmente en el país, es preciso evaluar los alcances del diseño de la PIM, así como identificar sus carencias y debilidades, de tal suerte que evidencien las consideraciones necesarias para un futuro instrumento de política pública integral que contribuya al desarrollo de una movilidad organizada con plena garantía de los derechos humanos, independientemente de la situación de regularidad de la población objetivo.

La evaluación general de la PIM se realizará en términos cualitativos y cuantitativos, lo que permitirá evidenciar si existe debilidad en su contenido, según los criterios de evaluación definidos para este ejercicio, los cuales se

1 A la fecha cursan en el Congreso de la República proyectos de ley que pretenden impulsar la creación de una política integral migratoria del Estado colombiano, como el Proyecto 036 de 2019 (Senado) a iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de congresistas pertenecientes a los partidos Cambio Radical y de la U, que a agosto de 2020 no había sido aprobado.

encuentran señalados en el capítulo metodológico. De esta manera, será posible identificar el nivel de desactualización de la PIM en relación con diversos elementos fundamentales que deben orientar la implementación de la política pública para responder a la dinámica del fenómeno de la movilidad humana en Colombia y de sus nacionales en el exterior. En función de esta evaluación también serán considerados los instrumentos jurídicos y políticos expedidos con posterioridad al año de formulación de la PIM (2009), y que reflejan el nivel de desactualización y desarticulación de este instrumento de política pública con respecto a la coyuntura actual.

I. APARTADO METODOLÓGICO

A continuación se abordan, en primer lugar, las aproximaciones teóricas bajo las cuales se buscó definir qué es una evaluación, con el fin de escoger el modelo más adecuado para el tema de investigación; en segundo lugar, se aclaran los procesos que llevaron a la definición de un sistema de criterios de evaluación de la PIM.

En la definición del modelo de evaluación se tuvo en cuenta el referente conceptual abordado por Colás (1992), según el cual, evaluar es un proceso a través del cual se recoge información confiable y pertinente, para dar un juicio o una valoración de algo, condicionada de acuerdo con las circunstancias. Autores como Worthen y Sanders (1987), además de Colás (1992), proponen tres tipos de evaluación: la objetivista, la subjetivista y la crítica.

La evaluación objetivista se enfoca en términos de productividad y eficacia del programa (Colás, 1992); la subjetivista se ubica desde el enfoque de la comprensión y valoración (Farley, 1985); y la crítica tiene un enfoque de reflexión y toma de decisiones en situaciones específicas (Martínez, 1990). Para la evaluación de la PIM se tomó como referencia la evaluación objetivista, toda vez que tiene como objetivo identificar la productividad² y eficacia³ del programa para dar respuesta al fenómeno de movilidad humana de población extranjera en el país y de nacionales fuera de él.

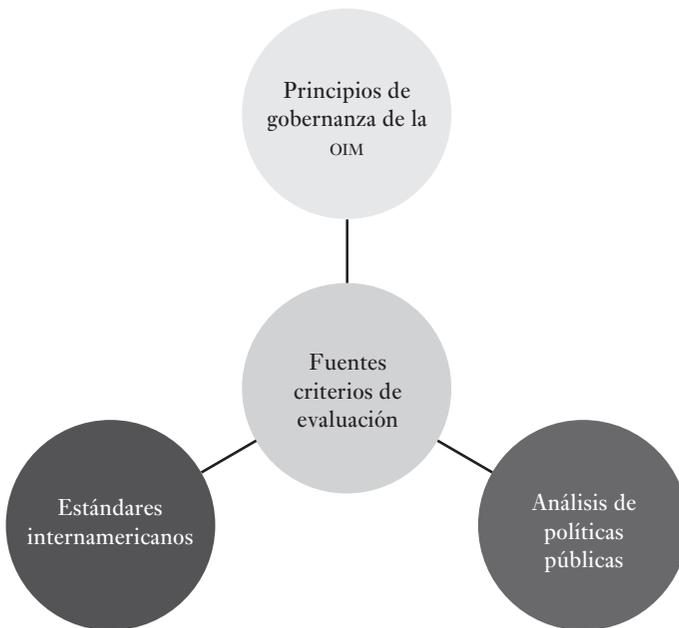
2 Hace referencia a qué tan bien el contenido de una política pública logra transformar insumos destinados en productos que atiendan al fenómeno abordado.

3 Hace referencia al grado en que se cumplieron los objetivos de una política pública, previstos en el diseño del instrumento, es decir, se analiza la eficacia del contenido de la política para dar respuesta al fenómeno que pretende atender.

A partir de la selección del tipo de evaluación, se dio paso a la determinación de los criterios específicos de evaluación de la política, los cuales tuvieron origen en tres grandes fuentes: i) los principios de gobernanza de la OIM, ii) los estándares regionales, y iii) los análisis de políticas públicas. Consideramos así contar con criterios de evaluación desde contextos globales, regionales y locales, así como recoger perspectivas de gobernanza propuestas por organismos internacionales, prácticas de diferentes Estados de la región y propuestas desde la academia.

Los criterios de decisión son juicios de valor que un evaluador establece de manera previa al análisis en que pretende identificar alternativas de solución que puedan ser aplicadas al instrumento de política pública que está evaluando y así construir un marco de referencia para definir las recomendaciones que va a realizar. Las alternativas de solución incorporadas en los instrumentos de política pública deben ajustarse según las necesidades del fenómeno por atender, por lo que es necesario definir cuidadosamente los criterios de decisión idóneos en la evaluación del instrumento (figura 1).

FIGURA 1.
FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA PIM



Fuente: elaboración propia.

I. I. PRINCIPIOS DE GOBERNANZA PARA LAS MIGRACIONES: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

La Organización Internacional para las Migraciones (IOM) expidió en 2015 el Marco de Gobernanza de la Migración (Migration Governance Framework - MiGOF), el cual fue acogido por los países miembros ese mismo año; su objetivo es ayudar a que los Estados desarrollen una “política de migración bien gestionada” que contribuya a mejorar o reforzar las políticas en la materia. El MiGOF propuso tres principios de gobernanza: i) adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de los migrantes; ii) formulación de políticas contrastadas y aplicación de enfoques de gobierno integrados; y iii) colaboración con sus asociados para hacer frente a la migración y a las cuestiones conexas; así como tres objetivos consistentes en: i) fomentar el bienestar socioeconómico de los migrantes y de la sociedad; ii) abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis; y iii) velar por que la migración se efectúe de manera segura, ordenada y digna (OIM, 2015a).

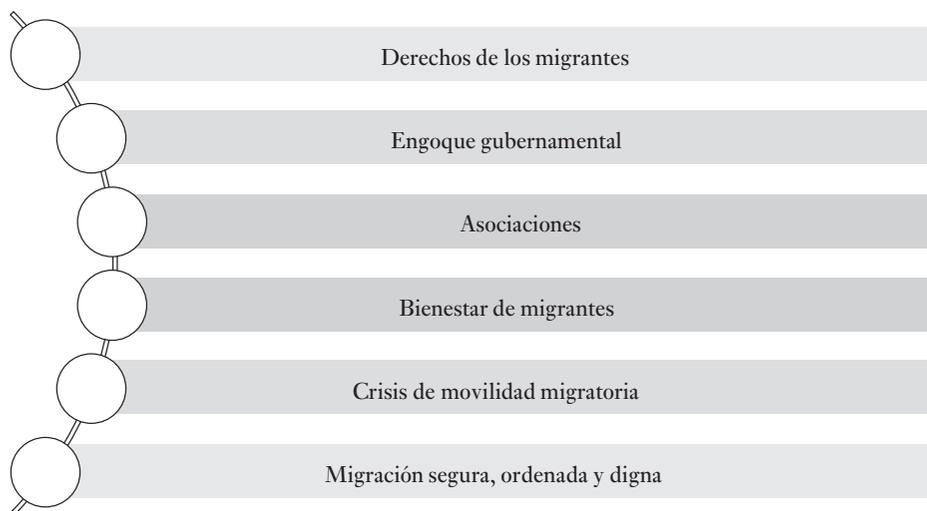
A partir del MiGOF, la OIM propuso los Indicadores de Gobernanza de la Migración (Migration Governance Indicators - MGI), los cuales fueron desarrollados para evaluar los marcos nacionales de sus Estados miembros y coadyuvar en la puesta en marcha del MiGOF, como parte del contexto definido en la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (OIM, 2015b). En esa medida, el MiGOF y el MGI propusieron seis dimensiones de gobernanza, tal como se muestra en la figura 2.

Estas seis dimensiones, junto con sus indicadores, ofrecieron unos criterios de evaluación para que los Estados pudieran apropiarse de sus políticas, las reforzaran y generaran acciones que posibilitarán ordenar su tránsito migratorio, mediante el reconocimiento de los derechos y el establecimiento de los deberes que las personas que se movilizan entre fronteras, bien sea por motivos de tránsito o residencia indefinida, tendrían para con estos.

I. I. I. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEFINIDOS A PARTIR DEL MIGOF

De estas dimensiones que ofreció el MiGOF de la OIM, se tuvieron en cuenta cuatro con sus respectivos indicadores, toda vez que permitían abarcar un espectro de evaluación holístico e integral del contenido de la PIM, con una perspectiva de garantía de derechos humanos. Estas dimensiones fueron

FIGURA 2.
DIMENSIONES DEL MIGOF



Fuente: elaboración propia.

aplicadas a la evaluación del componente general de la PIM, y ofrecieron un entendimiento mucho más claro para la evaluación de los componentes específicos. como se detallará más adelante.

Las dimensiones seleccionadas fueron las siguientes:

Derechos de los migrantes: toda vez que permite evidenciar si, en efecto, se les reconocen a las personas en condición de movilidad humana los derechos que les son propios como el derecho a la ciudadanía, el acceso a educación, a la salud, al trabajo, a la vivienda, así como la inclusión y la participación civil. Los indicadores propuestos en esta dimensión fueron: el acceso de los migrantes a los servicios sociales básicos y a la seguridad social; la reunificación familiar; el derecho al trabajo; la residencia a largo plazo y camino hacia la ciudadanía; y, la participación civil.

Enfoque gubernamental: su alcance permite evaluar si hay una coherencia y transparencia en los marcos jurídicos, legales y reglamentarios de las instituciones del Estado, en relación con la implementación y el desarrollo de las políticas públicas dirigidas a atención del fenómeno de la movilidad humana. Los indicadores que contiene esta dimensión son: estrategia de gobernanza de la migración; marco legal; transparencia y coherencia institucional; y datos de migración.

Crisis de movilidad migratoria: evidencia si el Estado está preparado para los grandes índices de movilidad humana, ya sea por temas de conflicto o desastres naturales, además del plan de acción que se debe realizar durante y después de la ocurrencia del fenómeno. Los indicadores propuestos fueron: Resistencia y preparación en caso de crisis; Respuesta de emergencia; Acciones posteriores a la crisis; e Inclusión de los migrantes.

Migración segura, ordenada y digna: permite evaluar si existe un control en las fronteras y aplicabilidad de políticas públicas para ello, así como la capacidad que tiene el Estado para recuperarse después de un gran fenómeno de movilidad. Los indicadores propuestos en esta dimensión fueron: Control en las fronteras; Criterios de admisión y elegibilidad; Políticas de retorno y reintegración; y Medidas para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

A partir de estas dimensiones y sus indicadores, se definieron los criterios de evaluación para la PIM presentados en la figura 3, de tal manera que pudieran dar cuenta si el instrumento de política se ajusta a las necesidades de atención, entendimiento y abordaje del fenómeno de la movilidad humana en Colombia, a la luz del derecho internacional.

FIGURA 3.
CRITERIOS DE EVALUACIÓN A PARTIR DEL MIGOF



Fuente: elaboración propia, tomado de MigOF (2015).

Esta selección de criterios de evaluación ofrece un panorama actualizado de las consideraciones globales de este fenómeno y permite contrastar el nivel de coherencia e integralidad con los compromisos asumidos por los Estados a nivel mundial.

I.2. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta fuente para la determinación de criterios de evaluación de la PIM comporta elementos importantes, pues justamente los tipos de análisis de las políticas públicas, como lo plantea Ordóñez-Matamoros (2013), pueden ser de tipo

descriptivo y normativo. El análisis descriptivo de las políticas públicas se realiza a través de un ejercicio de “comparación entre las diferentes observaciones que se realicen a la política”, con el fin de entender, explicar y predecir políticas a través de patrones identificados; y el análisis normativo consiste en evaluar el desempeño de la política, mediante criterios de eficiencia, equidad, responsabilidad y seguridad, entre otros (p. 67).

Por otra parte, Patton y Sawicki (1993) introducen en la clasificación de análisis descriptivo y normativo otros dos tipos de análisis, el *ex-ante* y *ex-post*. Sugiere que el análisis *ex-ante* puede ser descriptivo porque permite realizar un estudio predictivo, pronosticando los efectos hacia el futuro, y normativo en el sentido que permite realizar recomendaciones para mejorar el contenido e implementación de la política; y el análisis *ex-post* puede ser descriptivo en el entendido de que cuestiona qué pasó con la política, o normativo si cuestiona si fueron cumplidos o no los objetivos de la política.

FIGURA 4.
ELEMENTOS DE LA CLASIFICACIÓN ANÁLISIS EX-ANTE Y EX-POST

Análisis <i>ex-ante</i>	Análisis <i>ex-post</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Efecto de predicción hacia el futuro. • Se divide en: análisis predictivo con tendencia descriptiva, y análisis prescriptivo de tipo normativo. • El predictivo se refiere a la proyección de Estados futuros que resultan de la adopción de alternativas. • El prescriptivo genera recomendaciones y acciones específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis histórico de políticas pasadas. • Evaluación de nuevas políticas implementadas. • Análisis retrospectivo, se refiere a la descripción y la interpretación de políticas pasadas de tipo normativo.

Fuente: elaboración propia con base en Ordóñez-Matamoras (2013).

Para efectos de la evaluación de la PIM, como es un instrumento de política pública que ya fue formulado, se tomaron como criterios de evaluación componentes del tipo de análisis *ex-post*, descriptivo y normativo. El *Manual de análisis y diseño de políticas públicas* de Ordóñez-Matamoras (2013, p. 243) presenta tres criterios de evaluación de políticas públicas *ex-post*:

a. *Relevancia o pertinencia de la política pública*: relación entre las características del problema público por resolver, y las características o estrategias diseñadas o implementadas.

b. *Eficiencia*: uso adecuado de recursos y objetivos por lograr.

c. *Eficacia o efectividad*: analiza si se lograron los objetivos de la política.

Según los criterios mencionados existen, entre otras, dos técnicas de evaluación *ex-post*: la evaluación sumativa y la formativa. La primera se basa en los criterios de eficiencia y eficacia de la política pública, y la segunda considera la sostenibilidad de los resultados teniendo en cuenta las actividades que se llevaron a cabo para lograr los resultados pretendidos en la política, y así identificar las buenas prácticas que esto pudiera generar para lograr los objetivos. Estas dos técnicas fueron implementadas en la evaluación de la PIM, tanto para su componente general, como para los componentes específicos.

Por otra parte, para analizar la intervención pública, los logros, efectos o impactos se emplean indicadores cuantitativos y cualitativos que evalúan los objetivos esperados. Mientras que los indicadores cualitativos verifican, mediante observación, el efecto o un impacto a través de testimonios ofrecidos por los actores vinculados, los indicadores cuantitativos analizan porcentajes, números, tasas o los logros alcanzados. A continuación, se describen cuatro tipos de indicadores cuantitativos según Ordóñez-Matamoros (2013, pp. 246-248):

a. Indicadores de gestión o insumo (o *input*): sugieren lo que se requiere para que los objetivos y las metas del instrumento sean alcanzados, y evidencia qué insumos son requeridos para que se ponga en marcha la política.

b. Indicadores de producto (o de *output*): evidencian la efectiva ejecución de los logros que indican que el instrumento va por buen camino y da cuenta de la efectividad que va teniendo hasta el momento.

c. Indicadores de resultado (*outcome*): están relacionados con el objetivo final de la política, es decir, recoge las expectativas que deseaba materializar el instrumento.

d. Indicadores de impacto (*impact*): son aquellos que miden las consecuencias no intencionadas en la implementación de la política, es decir, reflejan los efectos secundarios que no habían sido previstos de manera directa o inmediata.

A partir de la identificación de los criterios de la evaluación *ex-post* y los indicadores propuestos, se consideraron los siguientes criterios de decisión, con el propósito de examinar qué tan ajustada se encuentra la PIM a los estándares internacionales.

I.2.1. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEFINIDOS A PARTIR DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir del análisis de políticas públicas se tuvieron en cuenta los criterios de diferentes autores para identificar si el contenido de la PIM se ajusta a las disposiciones definidas en el derecho internacional. Por su parte, Patton y Sawicki (1993) sugieren los siguientes criterios: viabilidad técnica, viabilidad política, viabilidad administrativa y sostenibilidad financiera.

A su turno, William Dunn (2004) propone otros criterios de decisión: efectividad, eficiencia, suficiencia, equidad, capacidad de respuesta y *appropriateness*. Y, finalmente, el *Manual de análisis y diseño de políticas públicas* de Ordóñez-Matamoros (2013) sugiere los siguientes criterios de decisión para evaluar las alternativas de solución propuestas en un instrumento de políticas públicas: impactos secundarios, impactos en otras políticas, estabilidad, vulnerabilidad, comunicabilidad y mérito, que recogen si la alternativa propuesta da cuenta de las necesidades de la población objetivo y minimiza las causas del problema, y simplicidad, compatibilidad y reversibilidad.

Con base en estos tres autores, en la figura 5 se presentan los criterios de evaluación definidos a partir del análisis de las políticas públicas.

FIGURA 5.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN A PARTIR DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: elaboración propia con base en Patton y Sawicki (1993), Dunn (2004) y Ordóñez-Matamoros (2013).

Los criterios definidos a partir de esta fuente de información se dieron con ocasión de la necesidad de identificar la integralidad de la política y el justo de su contenido tanto para el entendimiento del fenómeno, como para su atención en Colombia, a la luz del derecho internacional vigente.

I. 3. ESTÁNDARES REGIONALES

Para esta fuente, se desarrolló un estudio de casos comparados de la política migratoria de cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México. Esta selección se dio a partir de una serie de similitudes que pudiesen ofrecer un escenario de análisis relacionado, considerando su ubicación geográfica, modelo de gobierno, susceptibilidad a fenómenos migratorios, el papel estratégico para las migraciones y la tradición migratoria del país. Asimismo, en este estudio se identificaron variables de análisis que permitieran dar cuenta de características de las políticas migratorias y su aplicación en cada país, con el fin de encontrar similitudes y diferencias entre los mismos, así como aquellas prácticas susceptibles de ser replicables en el ordenamiento jurídico colombiano. Sobre esta base se identificaron estándares regionales como criterios de evaluación de la PIM.

A través de las buenas prácticas reconocidas en este estudio comparado, se identificaron una serie de estándares que se enumeran a continuación y que establecen un punto de referencia en cuanto a los elementos que, en efecto, son tenidos en cuenta por la mayoría de los Estados de la región en relación con la política migratoria:

1. Los Estados analizados evidencian el desarrollo de una ley específica que responde al tratamiento de las personas en condición de movilidad humana, en la cual se indican sus derechos, deberes y los procedimientos que se desarrollan en este ámbito, por ejemplo, la Ley de Movilidad Humana en Ecuador, la Ley de Migración de Argentina, y la nueva Ley de Migración en Chile.

2. Algunos Estados han diseñado una ley específica para aquellas personas que se encuentran en condición de solicitud de asilo o refugio, con el fin de garantizar sus derechos y tener claridad en los procesos y los trámites que les corresponden, por ejemplo, Argentina tiene la Ley General de Reconocimiento de Protección al Refugiado y Brasil tiene la Ley para la Protección Nacional de Refugiados.

3. Un estándar reflejado por los cinco Estados analizados corresponde a una amplia estructura institucional que delega funciones en diferentes entidades, unidades y direcciones, con el fin de responder de manera eficiente a las personas, en especial a las que se encuentran en necesidad de protección internacional, por ejemplo, en los cinco países se evidencian estructuras institucionales compuestas por ministerios, secretarías, direcciones, unidades y organizaciones con temas específicos para atender a la población en condición de movilidad humana.

4. Se destaca la creación y existencia de instituciones que responden específicamente a los trámites y la orientación para los solicitantes de asilo y refugiados, donde se les informa adecuadamente sobre sus derechos y todo lo que deben tener en cuenta para hacer dicha solicitud. En coherencia con lo anterior, en Argentina y Brasil esta labor está a cargo de la Comisión Nacional de Refugiados (Conare), y en México de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (Comar).

5. La mayoría de los Estados tienen un procedimiento establecido para la determinación de la condición de refugiado, el cual indica el paso a paso que se debe tener en cuenta para el mismo, los derechos a los cuales pueden acceder mientras se resuelve su condición, y cuál es el organismo encargado de tomar la decisión y de notificarla. Los cinco casos analizados disponen de información, guías y parámetros específicos que responden a este proceso de principio a fin, se relacionan los derechos a los que pueden acceder bajo su condición de solicitante y, posteriormente, las indicaciones de los requisitos que deben cumplir, a dónde se pueden dirigir y de qué forma se debe presentar; el 80 % tienen un término implícito para definir la condición de refugiado, lo cual genera celeridad en los procesos; Brasil, por su parte, es el único que no tiene un término definido en el análisis de este tipo de solicitudes.

6. La mayoría de los Estados otorgan un documento al solicitante de asilo, el cual le permite tener una condición regular en la nación mientras se resuelve su situación, además, le permite acceder a los derechos otorgados bajo la legislación, pues se parte de la disposición de velar por la protección de estas personas; así, por ejemplo, Argentina, Brasil y Ecuador establecen un tipo de documentación provisional específica para los solicitantes de asilo, la cual le permite a este tipo de sujetos permanecer de manera regular en el país en tanto se resuelva su condición, concediéndoles el acceso a una clase de derechos que permitan garantizar sus necesidades básicas.

7. Otro estándar relevante corresponde al principio de no devolución, dado que los cinco casos analizados consagran este principio en su legislación nacional, con el fin de garantizar la integridad de las personas que buscan protección de acuerdo con las disposiciones y los estándares internacionales universales y regionales suscritos por cada uno de los Estados.

De esta manera, a través de los estándares regionales, en la evaluación de la PIM se tuvo en cuenta la existencia de los siguientes ítems, los cuales recogen las buenas prácticas relacionadas con: marco legal, marco institucional y acceso a los derechos fundamentales. Estas buenas prácticas ofrecieron los siguientes criterios de evaluación (figura 6).

FIGURA 6.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN A PARTIR DE LOS ESTÁNDARES REGIONALES



Fuente: elaboración propia.

Cabe señalar que buena parte de las disposiciones de los cinco Estados que fueron considerados en el estudio comparado coinciden con algunos de los principios estipulados por la OIM, en particular con la dimensión de los derechos de las personas migrantes y el enfoque gubernamental, lo que refleja un óptimo desarrollo legal e institucional de los Estados para atender el fenómeno de la movilidad humana tanto al interior de sus países como de sus ciudadanos en el exterior.

En suma, los criterios establecidos a partir de las consideraciones de las tres fuentes de información identificadas permiten establecer un amplio abanico de criterios para evaluar la PIM a la luz de los estándares internacionales vigentes. Esto permitió un análisis integral y holístico del contenido de la PIM, tanto del entendimiento del fenómeno como de su atención en el país, y sus disposiciones abordan y consideran todas las necesidades de la población objetivo que emerge en un fenómeno de movilidad humana.

Una vez analizados los elementos ofrecidos por las distintas fuentes de información, y con ello la definición de los criterios de evaluación que se implementarían en la PIM, se estableció un método de evaluación mixto –tanto cuantitativo como cualitativo– con el fin de examinar en qué medida el contenido de la PIM es coherente con lo dispuesto en el derecho internacional.

2. MÉTODO DE EVALUACIÓN DEL CONPES 3603 DE 2009 – POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

Para evaluar el Conpes 3603 del 24 de agosto de 2009⁴, se hizo uso del método de evaluación de criterios ponderados, el cual establece la asignación de un peso

4 El cual establece lineamientos, estrategias y programas del Gobierno nacional, y definió la política integral migratoria planteando antecedentes, justificación, diagnóstico, objetivos, reformas institucionales, plan de acción y presupuesto asignado para su implementación.

porcentual a cada uno de los criterios escogidos para realizar la evaluación de la política pública, previendo en todo momento que la suma de los porcentajes asignados siempre sea igual a 100%. El método de criterios ponderados contiene tres elementos fundamentales: la definición de las alternativas de solución, el o los criterios asignados para su evaluación con el peso porcentual asignado, y el puntaje total que arroja la sumatoria de los pesos porcentuales de cada criterio (figura 7).

FIGURA 7.
MÉTODO DE EVALUACIÓN, CRITERIOS PONDERADOS



Fuente: elaboración propia con base en Ordóñez-Matamoras (2013).

Posterior a la asignación de los pesos porcentuales de cada criterio seleccionado para la evaluación, se calificó cada componente por evaluar de la PIM, de la siguiente forma: una escala de valor de 1 a 5, donde 1 expresa que el componente evaluado no responde al criterio, y 5 es que responde plenamente al mismo. Esta calificación se asignó simultáneamente, según los siguientes factores: i) el efecto que genera cada componente en la atención del fenómeno de la movilidad humana en el país, ii) la posibilidad de que la política pública o el componente evaluado pueda ser implementado según los criterios de evaluación definidos. En esa medida, la calificación asignada a cada criterio (1 a 5) fue expresada según la relación con los pesos porcentuales, cuyas ponderaciones se suman y dan cuenta de qué tan cerca se encuentran los componentes de la política a los criterios seleccionados para su evaluación (Ordóñez-Matamoras, 2013).

En la figura 8 se explica la calificación numérica asignada a cada criterio, la cual se determinó en una escala de 1 a 5.

Este es uno de los métodos más utilizados en la práctica, cuya ventaja radica en su esencia persuasiva y simple. Con ello, a continuación, se discriminan los criterios seleccionados para evaluar la política migratoria de Colombia.

FIGURA 8.
CALIFICACIÓN NUMÉRICA PARA CADA CRITERIO DE EVALUACIÓN



Fuente: elaboración propia.

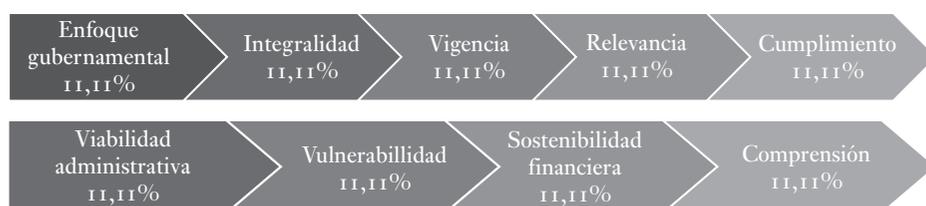
2.1. CRITERIOS DE EVALUACIÓN FRENTE AL CONPES 3603 DE 2009 – POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

Como se señaló, el modelo de evaluación de la PIM se basa en un sistema de criterios de evaluación que provienen de diversas fuentes como la OIM, el análisis de las políticas públicas y los estándares regionales. Este sistema no es aplicado de forma uniforme para toda la política. De hecho, unos criterios fueron útiles para evaluar la PIM en general, mientras otros fueron aplicados para examinar apartados específicos (ver tablas 4 y 5).

Esta evaluación se realizó en dos grandes bloques, una evaluación general del contenido de la política y otra de sus apartados específicos, con el fin de analizar de manera general el contenido e identificar en toda su estructura qué tan ajustada se encontraba a los estándares definidos por el derecho internacional. Por otra parte, la evaluación de componentes específicos tiene origen en la necesidad de identificar en cada uno de sus apartados, qué tan coherentes y actualizadas estaban sus pretensiones para atender al fenómeno de la movilidad humana en Colombia, casi 10 años después de su expedición. Esta evaluación por componentes permitió analizar de una manera más precisa y profunda el alcance, entendimiento y relevancia de sus disposiciones.

FIGURA 9.

EVALUACIÓN GENERAL DE LA PIM – CRITERIOS Y PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia

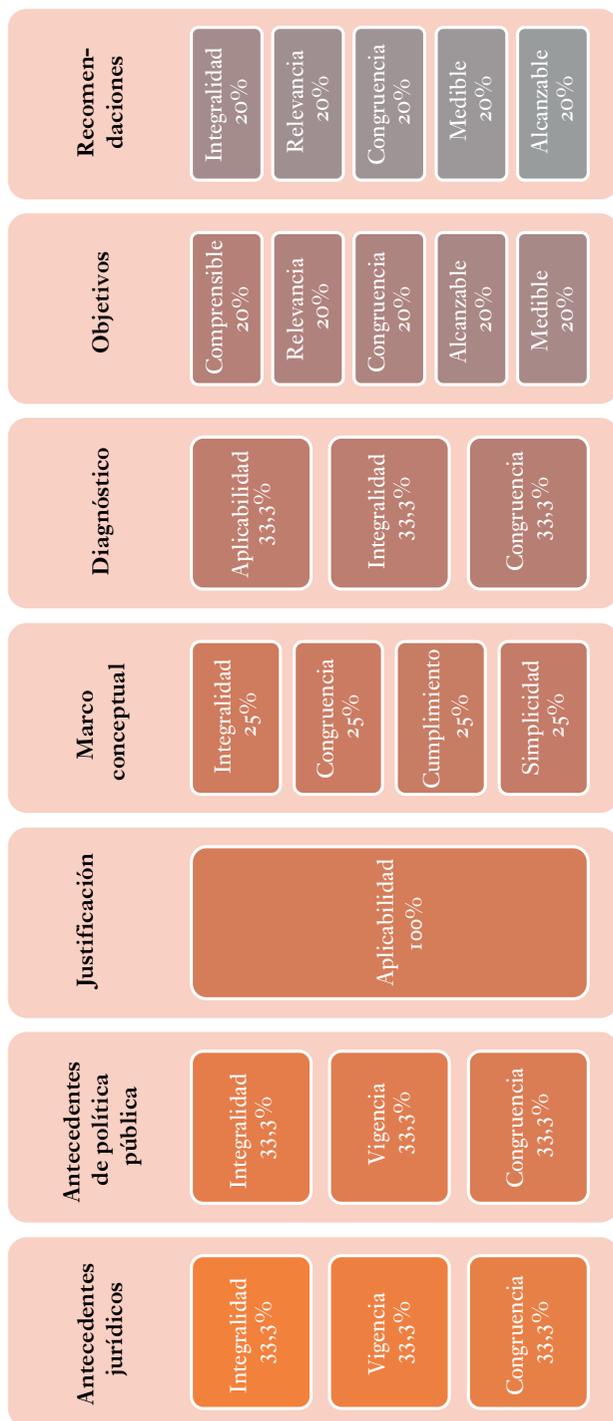
La figura 9 expresa los nueve criterios que fueron aplicados para evaluar el contenido de la PIM de manera general, y el peso porcentual que le fue dado a cada uno de los criterios.

La figura 10 expresa los criterios que fueron aplicados para evaluar el contenido específico de la PIM, asignado a cada uno de los componentes seleccionados, y el peso porcentual que le fue dado a cada uno de los criterios.

2.1.1. EVALUACIÓN GENERAL DE LA PIM

Para la evaluación general de la PIM se tomaron en cuenta los criterios de enfoque gubernamental, integralidad, vigencia, relevancia, cumplimiento, viabilidad administrativa, vulnerabilidad, sostenibilidad financiera y comprensión, cada uno de los cuales tuvo el mismo peso porcentual de 11,11 %, y sumados en su totalidad dan un resultado porcentual de 100%, como se observa en la tabla 10.

FIGURA 10.
EVALUACIÓN COMPONENTES ESPECÍFICOS DE LA PIM – CRITERIOS Y PORCENTAJE



Fuente: elaboración propia.

i. Enfoque gubernamental: determina si la política migratoria contiene un marco institucional y un planteamiento de la estrategia de intervención y asistencia en la materia.

ii. Integralidad: se refiere a sí la política migratoria evidencia y reconoce los derechos que les son propios a las personas como seres humanos, migrantes y refugiados.

iii. Vigencia: si los acuerdos están vigentes o no.

iv. Relevancia: se cuenta con la afluencia de las migraciones y el impacto que tiene en el país, con el propósito de brindar la debida atención y la garantía de no vulneración de los derechos humanos.

v. Cumplimiento: logra el objetivo en relación con el tiempo y los recursos necesarios frente a los fenómenos migratorios.

vi. Viabilidad administrativa: mide la posibilidad de la implementación en un contexto administrativo y si se cuenta con los recursos administrativos pertinentes.

vii. Vulnerabilidad: relacionado con la flexibilidad de la política migratoria porque el fenómeno migratorio es dinámico y cambiante, y la PIM debe ajustarse al cambio.

viii. Sostenibilidad financiera: evalúa la sostenibilidad de los recursos asignados para la implementación de la política.

ix. Comprensión: hace referencia a la claridad de la PIM en relación con lo que pretende perseguir, y hacia quiénes va a aunar sus esfuerzos y los recursos necesarios para ello.

A cada criterio le fue asignado el porcentaje antes mencionado, pues la política debe reflejar el panorama completo de la situación actual del país, así como la vigencia y la coherencia frente a las políticas en la implementación y la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales como seres humanos, migrantes y refugiados. Adicionalmente, se evaluó por apartados específicos, cuyos criterios fueron establecidos según la composición del Conpes 3603. Los criterios de estos se definieron según el enfoque de cada uno, como se evidencia a continuación.

2.1.2. EVALUACIÓN DE LOS APARTADOS ESPECÍFICOS DE LA PIM

La evaluación de la PIM tiene una estructura definida que incluye unos antecedentes jurídicos del fenómeno y de política pública, justificación, marco

conceptual, diagnóstico, objetivos y recomendaciones, los cuales permitieron orientar los componentes específicos por evaluar tal y como se explica a continuación.

2.1.2.1. ANTECEDENTES JURÍDICOS

Para la evaluación de este apartado se determinó el porcentaje de 33,33 % para cada uno de los tres criterios, que sumados dan como resultado un porcentaje de 100 %. Este porcentaje fue asignado a cada criterio puesto que los antecedentes jurídicos de la política deben reflejar el reconocimiento de los derechos propios de las personas, así como la garantía del goce efectivo de los mismos como seres humanos, migrantes y refugiados.

i. Integralidad: se refiere a si la política migratoria evidencia y reconoce los derechos que les son propios a las personas como seres humanos, migrantes y refugiados, y si tiene en cuenta para ello los indicadores planteados bajo las tres fuentes establecidas para los criterios de evaluación, los principios de la OIM, las teorías de políticas públicas y los estándares regionales.

ii. Vigencia: define si el marco jurídico de la política está vigente o no.

iii. Congruencia: responde a la pregunta de si el marco jurídico es coherente frente a los compromisos adquiridos, establecidos mediante instrumentos internacionales, regionales y nacionales en sus diferentes naturalezas.

2.1.2.2. ANTECEDENTES DE POLÍTICA PÚBLICA

Para la evaluación de este apartado, al igual que en los antecedentes jurídicos, se determinó el porcentaje de 33,33 % para cada uno de los tres criterios, que sumados dan como resultado un porcentaje de 100 %. Este porcentaje fue asignado a cada criterio porque los antecedentes de política pública que refleja esta política deben expresar el reconocimiento de los derechos propios de las personas, así como la garantía del gozo efectivo de los mismos como seres humanos, migrantes y refugiados.

i. Integralidad: determina si los antecedentes de política pública reconocen los derechos que les son propios a las personas como seres humanos, migrantes y refugiados, y si tienen en cuenta para ello los indicadores planteados bajo las tres fuentes establecidas para los criterios de evaluación, los principios de la OIM, las teorías de políticas públicas y los estándares regionales.

ii. Vigencia: señala si los antecedentes de política pública incorporados en el instrumento están vigentes o no.

iii. Congruencia: determina si los antecedentes de política pública son coherentes frente a los compromisos adquiridos, establecidos mediante instrumentos internacionales, regionales y nacionales en sus diferentes naturalezas.

2.1.2.3. JUSTIFICACIÓN

Para la evaluación de este apartado se determinó el porcentaje de 100 % para el criterio de aplicabilidad. Se tomó en cuenta este indicador debido a que la justificación de la política debe contextualizar y reflejar los fenómenos migratorios que han dado paso a la identificación de mejoras, así como la aplicabilidad de esta en la actualidad.

i. Aplicabilidad: consiste en identificar si la justificación del fenómeno de movilidad humana ofrecido en el instrumento para la época de su formulación es aplicable a la situación de Colombia actualmente.

2.1.2.4. MARCO CONCEPTUAL

Para evaluar los principios de la PIM y los conceptos específicos, con un peso porcentual del 25 % cada uno, se tomaron como criterios de evaluación los siguientes:

i. Integralidad: mide si el marco conceptual de la PIM se ajusta al entendimiento holístico del fenómeno migratorio en función de la literatura académica en la materia.

ii. Congruencia: determina si son compatibles los principios y los conceptos con las normas, los procedimientos reconocidos y que han sido adquiridos como compromisos por el Estado colombiano en el marco jurídico-político en el ámbito internacional, regional y la legislación nacional, frente a las dinámicas de migración.

iii. Cumplimiento: la política cumple con los principios y conceptos que se diseñaron y propusieron en la PIM.

iv. Simplicidad: la argumentación de los conceptos y principios es planteada de forma clara, precisa y ajustada a las múltiples realidades que atraviesa el fenómeno migratorio.

2.1.2.5. DIAGNÓSTICO

Se determinaron los siguientes criterios de evaluación del diagnóstico de la política integral migratoria, los cuales tienen un peso porcentual del 33,33 % cada uno:

i. Aplicabilidad: el diagnóstico del fenómeno migratorio de esa época es aplicable al fenómeno y la situación migratoria actual.

ii. Integralidad: el diagnóstico establece un análisis congruente, correcto, acertado y detallado, dispone de cifras actuales, verídicas y confiables de las personas migrantes que se encuentran en Colombia.

iii. Congruencia: determina si el diagnóstico es compatible con las normas y los procedimientos reconocidos que han sido adquiridos como compromisos por el Estado colombiano en el marco jurídico-político del ámbito internacional, regional y la legislación nacional frente a las dinámicas de migración.

2.1.2.6. OBJETIVOS

Los objetivos de la PIM se evaluaron a través de seis criterios, otorgándoles un peso porcentual del 20 % a cada uno, de la siguiente manera:

i. Comprensible: establece objetivos claros, específicos y no ambiguos frente a lo que se pretende alcanzar.

ii. Relevancia: evalúa si los objetivos que fueron diseñados en la PIM son relevantes y responden al fenómeno migratorio actual del país.

iii. Congruencia: mide la concordancia de los objetivos diseñados en la PIM y el marco jurídico-político del derecho internacional.

iv. Alcanzable: identifica si los objetivos son realistas con la situación nacional, en relación con los recursos que se disponen para la implementación de la política y el alcance de esta.

v. Medible: identifica si los objetivos establecen criterios que permiten ser medidos en el tiempo de acuerdo con los recursos otorgados, con el fin de establecer un seguimiento temporal para revisar su efectividad.

2.1.2.7. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de la PIM fueron evaluadas a través de cinco criterios, con el fin de determinar su efectividad, asignándoseles un peso porcentual de 20 % a cada uno:

i. Integralidad: mide las complejidades en los procesos y trámites que se desarrollan para dar respuesta al fenómeno migratorio, y propone acciones concretas para lograr la implementación de la política, así como el tiempo establecido para su cumplimiento. Adicionalmente, evalúa si las recomendaciones en efecto acogen la integralidad del entendimiento del fenómeno migratorio actual del país, en función del marco del derecho internacional.

ii. Relevancia: determina si efectivamente las recomendaciones se basan en los síntomas del problema, y se establecen soluciones para tratar directamente las causas de las complejidades en el tratamiento de la movilidad humana.

iii. Congruencia: mide la concordancia de las recomendaciones diseñadas en la PIM y el marco jurídico-político del derecho internacional.

iv. Medible: evalúa si la recomendación contiene criterios que permiten ser medidos en el tiempo de acuerdo con los recursos otorgados, con el fin de establecer un seguimiento temporal para revisar su efectividad.

v. Alcanzable: evalúa si la ejecución de la recomendación es realista y factible, de cara a las disposiciones y la viabilidad administrativa y financiera establecida por el Estado.

3. RESULTADOS DEL MODELO DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA - CONPES 3603 DE 2009

El instrumento elegido para realizar la evaluación fue la PIM establecida a través del Conpes 3603 de 2009 y expedida por el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos Calderón, toda vez que a la fecha es el único instrumento de política pública vigente que recoge de manera integral el fenómeno migratorio en Colombia. Si bien es cierto que el 23 de noviembre de 2018 fue expedido el Conpes 3950 denominado “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”, su contenido se orienta exclusivamente a establecer e implementar estrategias para la atención de la población migrante venezolana.

Este instrumento ha establecido disposiciones muy importantes, que constituyen mecanismos de protección y garantía de derechos humanos a las y los migrantes venezolanos, sin embargo, esto no es suficiente para garantizar el goce efectivo de derechos, en condiciones dignas, a toda la población objetivo de una política integral de índole nacional para las personas en condición de movilidad, toda vez que se limita a orientar acciones del Estado para personas de un solo país de origen como si eso fuera la integralidad del fenómeno

migratorio en Colombia. En consecuencia, la única PIM vigente, que aborda la cuestión migratoria en general de personas hacia nuestro país y nacionales fuera de él, es la contenida en el Conpes 3603 de 2009.

Sin embargo, como se discutirá a continuación, la PIM, como único instrumento de política para atender a la población en condición de movilidad humana tanto en el país como de nacionales en el exterior, evidencia un alto grado de desactualización e imprecisiones en la valoración de la población que se encuentra en fenómenos de movilidad humana, pues da cuenta de una visión estado-céntrica del fenómeno. En esa medida, a continuación se presentan los resultados de la evaluación tanto a los componentes generales de PIM como a los apartados específicos.

3.1. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN GENERAL DE LA PIM

La evaluación general de la PIM evidencia la debilidad de su contenido, según los criterios de evaluación definidos en esta investigación y cuyo resultado se presenta en la tabla 1. Estos criterios fueron cuidadosamente escogidos con el fin de garantizar una evaluación objetiva y técnica, considerando aspectos que permitan el análisis integral de una política pública y que den cuenta del estado de dicha política. Asimismo, cada criterio fue ponderado con un valor porcentual igual en el entendido de que cada uno tiene la misma relevancia.

TABLA 1.
EVALUACIÓN CUANTITATIVA GENERAL DE LA PIM

Criterio	Peso porcentual del criterio	Calificación	Total
Enfoque Gubernamental	11,11	4	4*0,111 = 0,444
Integralidad	11,11	1	1*0,111 = 0,111
Vulnerabilidad	11,11	2	2*0,111 = 0,222
Comprensión	11,1	3	3*0,111 = 0,333
Viabilidad Administrativa	11,11	4	4*0,111 = 0,444
Vigencia	11,11%	4	4*0,111 = 0,444
Relevancia	11,11	1	1*0,111 = 0,111
Cumplimiento	11,11	2	2*0,111 = 0,222
Sostenibilidad Financiera	11,11	3	3*0,111 = 0,333
Total			2,66

Fuente: elaboración propia.

En ese sentido, la evaluación general arrojó un resultado total de 2,66 puntos de 5,0, calificación justificada a continuación.

1. Enfoque gubernamental: el marco institucional contenido en la PIM no atiende de manera integral el contexto del fenómeno migratorio, tanto de extranjeros en territorio nacional como de colombianos y colombianas en el exterior. Esto supone insuficiencia para dar respuesta a las necesidades de las distintas calidades de extranjería contenidas en los instrumentos internacionales y nacionales.

Una evidencia de ello es la omisión a la recomendación realizada en 1922 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que orientó que los Estados parte debían establecer definiciones comunes sobre los migrantes, indicadores uniformes para sus documentos de identidad, y procedimientos uniformes para recolectar datos estadísticos de la emigración y migración, puesto que la PIM omitió la definición de las distintas calidades de migrantes, solicitantes de asilo y personas refugiadas. En esa misma vía, omitió la atención de la población de especial protección internacional, y el marco institucional limitó sus acciones, instancias y estrategias a la atención de las y los “migrantes” sin distinción alguna, como si recogieran toda la población objetivo de una política integral de movilidad humana.

Por otra parte, no se presenta un reconocimiento a la diversidad de los sujetos de protección especial internacional y no se abordan temáticas gubernamentales frente a una grave problemática como es la trata de personas, en donde el fenómeno migratorio tiene un papel de relevancia y el enfoque gubernamental debe considerar su alcance.

Además, no existe una definición universal para el término de migrante, este varía según los acuerdos, tratados, convenciones o protocolos de los cuales los Estados llegan a ser parte. Al respecto, en su página web la OIM ha definido al migrante como cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia, independientemente de: i) su situación jurídica; ii) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; iii) las causas del desplazamiento; o iv) la duración de su estancia. Sin embargo, un refugiado no goza de las mismas características, pues, como lo ha señalado el Acnur según la Convención de 1951, un refugiado es toda persona que, con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de

su nacionalidad, y no pueda o no quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de tal país (Acnur, 1992).

Finalmente, el marco institucional de la PIM se queda corto frente a los distintos instrumentos que han sido expedidos con posterioridad ya que evidencian su limitación como política comprehensiva para responder a la dinámica de la movilidad humana. Algunos ejemplos son:

a) La Ley 1465 de 2011 que establece el Sistema Nacional de Migraciones y la expedición de disposiciones para proteger población colombiana en el exterior; b) el Decreto 4062 de 2011 por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, compuesta por varios ministerios, además del Ministerio de Relaciones Exteriores; c) el Decreto 4179 de 2011 por el cual se crea la Dirección Nacional de Inteligencia, que reemplazó al extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); d) las disposiciones e incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero (Ley 1565 de 2012); e) la Comisión Intersectorial de Retorno y definición de acciones de coordinación para garantizar atención integral a la población colombiana en su retorno al país (Decreto 1000 de 2013); f) el Plan Estratégico Institucional 2015–2018, el cual recogió y especificó acciones para atender el fenómeno migratorio en Colombia; y g) el Documento Visión Colombia 2019, que establece la necesidad de diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación, entre otros.

2. Integralidad: la PIM no abordó de manera integral el fenómeno de movilidad humana en términos de quiénes deben ser beneficiarios de ella. A nivel internacional han existido diversos debates acerca del reconocimiento de los derechos de la población migratoria y de especial protección internacional, así como de su definición y alcance, aspectos fundamentales que este instrumento de política pública no consideró.

Como resultado de esos debates, entre otras instancias, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expidió en 2015 el documento “Movilidad humana: estándares interamericanos” en el que definió diversos tipos de migrantes –migrante internacional, en situación irregular, flujos migratorios mixtos–, que contienen no solo migrantes que voluntariamente, sin ningún motivo forzado, salen de su país de origen, sino que contienen personas que forzosamente tuvieron que salir de su país de origen y requerirán el reconocimiento de su condición de refugiado y con ello medidas de protección reforzadas, entre otras, las cuales no están contenidas en la PIM. Dentro de los estándares interamericanos es reiterativo que los Estados deben garantizar de

manera fundamental “igual protección de la ley a nacionales y extranjeros por igual respecto de los derechos establecidos en la Declaración”, sin embargo, en la PIM el reconocimiento de ciertos derechos es condicionado, y no contiene disposiciones que orienten una garantía fundamental.

Asimismo, en 2016 la CIDH expidió el Cuadernillo de Migraciones, Derechos Humanos y Política Migratoria, el cual propuso nuevos estándares de movilidad humana, en el que se reconoce como una constante la movilidad intrarregional que se ve en mayor grado entre países fronterizos o cercanos, según coyunturas económicas y políticas, lo que en Suramérica ha acelerado la movilidad humana entre fronteras, lo que ha ampliado el espectro del fenómeno migratorio y evidenciado la responsabilidad de los Estados en el respeto y la garantía de los derechos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana (CIDH, 2016). Estos instrumentos han propuesto un entendimiento integral del fenómeno de la movilidad de los seres humanos entre las fronteras y dentro de ellas, los cuales no han sido considerados dentro de la PIM, cuyo su contenido se queda corto para ofrecer un entendimiento integral de los actores que involucrados, sus beneficiarios y el fenómeno en general que debe atender.

3. Vulnerabilidad: la PIM fue formulada con base en los resultados del censo poblacional del año 2005, realizado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), lo cual evidencia una vulnerabilidad en relación con la fiabilidad de la información en la que se basó el diagnóstico del problema por abordar, la definición de la población objetivo, las disposiciones para atender un fenómeno de hace 15 años, que dista mucho de la realidad que hoy enfrenta el país. En esa medida, el contenido de la PIM evidencia un sesgo de temporalidad y es un instrumento pensado para una época en que se tenían más nacionales en el exterior que extranjeros en el territorio nacional. En 2005, según el DANE, 3.378.345 colombianos y colombianas vivían en el exterior, y cerca de 109.971 extranjeros residían en el territorio nacional.

Por otra parte, las entidades, instancias y acciones establecidas en la PIM obedecieron a las condiciones vigentes para el año 2009. En esa medida, el instrumento no logró prever la desaparición de entidades públicas, como el caso del extinto DAS, ni la derogación de instrumentos jurídico-políticos, como la pérdida de vigencia del Plan Estratégico de Migración (2009). En efecto, este instrumento de política pública no es flexible, toda vez que el diagnóstico es atemporal para las necesidades actuales, sus disposiciones no reconocen

la integralidad del fenómeno que debe abordar, y la población objetivo hacia la que va orientada no recoge a todas las personas que pueden presentarse en flujos de movilidad humana; estas características no le permiten adaptarse a la transformación del contexto del país, ni a la dinámica de los fenómenos de movilidad humana.

4. Comprensión: el contenido de la PIM, en general, evidencia un error en la comprensión del problema que pretende atender, toda vez que no contiene una definición clara y expresa de la población objetivo de la política para su atención e intervención. Esta situación genera ambigüedades para entender el fenómeno migratorio o de movilidad entre las fronteras y a través de ellas, así como las necesidades de la población de especial protección internacional, y la comprensión de las entidades públicas y de sus funcionarios frente a la responsabilidad de implementar las disposiciones de la política de manera armónica en todos los niveles de división territorial, entendiéndose que el escenario local es el primer contacto que ofrece el Estado a la población objetivo.

5. Viabilidad administrativa: para el año 2009, la PIM contenía elementos que viabilizaban su implementación y los datos base ofrecidos para su formulación permitían un entendimiento somero del fenómeno, pues los datos utilizados para el diagnóstico correspondían al censo poblacional de 2005, que expresaba solo un 10% de movimientos anuales de entrada y salida del país y más nacionales en el exterior que extranjeros en el territorio nacional que no se ajustan a la realidad actual del país. Uno de los casos de movilidad humana más relevantes en la actualidad ha sido el de la población venezolana que, por ser un país limítrofe y con fuertes lazos afectivos y de parentesco entre la población de los dos países, le exige a Colombia mayores herramientas para su atención.

Según el Informe Migratorio Suramericano de la OIM (2017), Colombia pasó de tener una inmigración de 46.615 venezolanos y venezolanas en 2015, a una de 470.000 en 2017. Para el año 2019 se registra 1.630.903 venezolanos en Colombia, según el Informe Migratorio Sudamericano 3 de la OIM (2020), sin embargo, en contraste, hasta agosto de 2020 Migración Colombia registraba 1.764.883 de personas venezolanas en el país (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2020). Asimismo, la situación de desplazamiento forzado interno en el país para el 2009, año en que fue formulada la PIM, o para los datos considerados en 2005 con el censo poblacional obedecía a una realidad diferente del contexto social, político, económico y administrativo actual, toda vez que, con el aumento de los flujos de movilidad humana, los

recursos y las capacidades públicas consideradas en la PIM no garantizan su viabilidad para las necesidades actuales.

La coordinación de la política se encuentra en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, no obstante, la viabilidad administrativa depende en gran medida de la articulación y sinergia entre las diferentes entidades públicas tanto de nivel nacional como territorial que tengan competencias frente a la población objetivo. Una evidencia de ello es que el primer contacto que tiene la población que pretende ingresar al país, sea cual sea su condición, es con funcionarios de Migración Colombia, pero la autoridad responsable de garantizar el acceso a derechos fundamentales recae en el alcalde o la alcaldesa del municipio en el que se realiza su asentamiento, los cuales no están considerados en la PIM. Ahora, muchos de estos municipios fronterizos son de sexta categoría, lo que implica que su capacidad financiera y administrativa es mínima, la PIM se queda corta en términos de generar armonía e integralidad en el ejercicio de la función pública en todos los niveles territoriales para hacer frente al fenómeno de la movilidad humana, y de garantías para mejorar el acceso y la permanencia de la población objetivo en el territorio nacional y en tránsito a través de este.

6. Vigencia: la PIM se encuentra vigente a la fecha, toda vez que es el único instrumento de política pública expedido para atender el fenómeno migratorio del país. No obstante, a pesar de su vigencia como instrumento de política pública, con posterioridad al año 2009 han sido expedidos múltiples instrumentos jurídicos que han aumentado su estado obsoleto. Tales instrumentos se señalan en la tabla 2.

TABLA 2.
INSTRUMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS AUSENTES EN LA PIM

1) Informe sobre los refugiados: inclusión social e integración en el mercado laboral del Parlamento Europeo (2015/2321[INI]).	2) Documento “La implementación de la política del Acnur sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas”. Encuesta Mundial – 2012 (Acnur).
3) Memorando de Entendimiento entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Acnur en materia de Cooperación Técnica Internacional, junio 08 de 2017.	4) Directrices sobre Protección Internacional: No. 9. Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo
	1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967.

(Continúa)

5) Guía para la Prevención y Respuesta. “Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas” (Acnur, 2003).	6) Promoción de la salud de refugiados y migrantes. Proyecto de plan de acción mundial, 2019-2023 (OMS, 2019).
7) Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. A/72/173 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017).	8) R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social (OIT, 2012).
9) Movilidad Humana Estándares Internacionales (CIDH, 2015).	10) Resolución 1546, “Reglamento de la Decisión 548 ‘Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios’” (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2013).
11) Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 2: Personas en situación de migración o refugio (CIDH, 2020).	12) Decreto 1036 de 2016 “Por el cual se adiciona un capítulo al Libro 2, Parte 2, Título 3 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2016-2018”.
13) Decreto 1743 de 2015 “Por medio del cual se modifican parcialmente las disposiciones generales de las Oficinas Consulares Honorarias, Pasaportes, Visas, de la Protección y Promoción de Nacionales en el exterior, del Retorno, del Fondo Especial para las Migraciones, de la Tarjeta de Registro Consular y disposiciones de Extranjería, Control y Verificación Migratoria”.	14) Decreto 1814 de 2015 por el cual se reglamenta el Decreto 1772 de 2015, “por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela”.
15) Decreto 1067 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.	16) Cartilla sobre nacionalidad colombiana (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Fuente: elaboración propia.

La política no contiene un término de vigencia, sin embargo, los recursos asignados solo fueron para los primeros cuatro años, correspondientes al inicio del periodo presidencial que implementó la PIM. Esta situación es usual en muchas políticas públicas, toda vez que estos instrumentos son fijados como políticas de gobierno y no de Estado, lo que impide que sus disposiciones se materialicen con metas a largo plazo, además de corto y mediano, lo que impide lograr transformaciones estructurales.

7. Relevancia: el contexto de las migraciones a nivel mundial y regional en el año 2009 estaba lejos de predecir el momento actual, especialmente en el

caso colombiano; el perfil migratorio de Colombia sobre el que se formuló la PIM fue sobre el Censo Poblacional de 2005, tomando como base la evolución del total de emigrantes colombianos de 1960 a 2005, situación que evidencia la ausencia de una línea base certera para determinar las necesidades del fenómeno migratorio en el país. En los últimos años han aumentado los flujos de migratorios hacia Colombia como país receptor o de tránsito, lo que ha significado un crecimiento en promedio anual del 14 %, de 2012 a 2017, y se ha registrado la entrada al país de 27.680.367 extranjeros (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2018). Según cifras de la Comisión Intersectorial para el Retorno, de 2013 a 2018 se tramitaron 17.399 solicitudes de retorno de población colombiana, y fueron aprobadas 9.495, correspondientes al 55 % de las solicitudes. Durante 2017, año siguiente a la firma del Acuerdo Final de Paz, se tramitaron 8.240 solicitudes de retorno, de las cuales el 62 % fueron de población colombiana proveniente de Venezuela (Colexret, 2018).

8. Cumplimiento: este resultado es producto del deficiente entendimiento del fenómeno de movilidad humana a nivel nacional, regional y mundial que devela el contenido de la PIM, debido al grado de desactualización, que no solo no ha incorporado las disposiciones expedidas con posterioridad al 2009, sino que también ha desconocido disposiciones de instrumentos universales y regionales expedidos previamente.

Si bien la PIM tiene características de política de gobierno, con la continuidad de Juan Manuel Santos Calderón como presidente por cuatro años más se esperaba la actualización de su contenido, que respondiera a un nuevo contexto de movilidad humana en el Cono Sur el cual involucrara de manera integral el goce efectivo de derechos a la población extranjera y definiera atenciones según sus calidades de protección internacional. Sin embargo, esto no sucedió, y las disposiciones contenidas en la PIM evidencian un alto nivel de desarticulación del aparato estatal y un deficiente entendimiento del problema que permita atender de manera integral, armónica y eficiente a la población objetivo entre todas las entidades públicas a nivel nacional y local que tienen esa responsabilidad.

Una política integral, ajustada a los estándares definidos en el derecho internacional y acogidos por la comunidad internacional debe reconocer que hay derechos que le son propios a los seres humanos por esa simple condición, sin distinción de raza, orientación política, nacionalidad, sexo o género.

La desactualización del instrumento crea una situación de desprotección de la población en condición de movilidad humana aún mayor, toda vez que

desconoce las obligaciones que se tiene como Estado para garantizar el goce efectivo de sus derechos; un ejemplo de ello es que no considera la existencia de la condición de refugio y el procedimiento de solicitud de asilo, lo que implica que no orienta medidas diferenciadas para esta población en relación con la población migrante; no evidencia articulación y armonía para el cumplimiento de sus disposiciones con las entidades territoriales que asumen en primera instancia el asentamiento de la población en condición de movilidad humana.

9. Sostenibilidad financiera: la PIM no evidencia una planificación financiera superior a cuatro años, se limitó a considerar acciones de 2009 a 2012 exclusivamente, lo que ratifica su formulación como una política de gobierno y no de Estado, a pesar de su pretensión para atender un fenómeno tan diverso y latente como la movilidad humana de población extranjera en Colombia y de población colombiana en el exterior. Si bien el gobierno del expresidente Santos formuló la PIM, no mostró esfuerzos para asignarle más recursos en los siguientes años con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de este instrumento de política pública y la atención de la población objetivo.

Justamente, el tratamiento de las políticas públicas como objetivo de gobierno y no de Estado ha constituido un obstáculo en los ejercicios de planeación y desarrollo para atender, entre otros, un fenómeno como la movilidad humana, especialmente de cara a las condiciones de contexto social, político y económico. El privilegio de políticas de gobierno sobre las de Estado obstaculiza ejercicios de planeación a largo plazo y garantías de sostenibilidad financiera en el tiempo.

Por otra parte, la distribución y asignación financiera solo fue para algunas carteras de gobierno y no todas fueron para cuatro años. Por ejemplo, para ministerios como Protección Social, Educación, y el de Vivienda solo se asignaron recursos para los años 2009 y 2010 respectivamente; esto revela la baja prioridad en materia de política social para atender a la población objetivo.

3.2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN A COMPONENTES ESPECÍFICOS DE LA PIM

La evaluación de componentes específicos de la PIM pretendió ofrecer de manera más detallada un examen del contenido particular del instrumento según fue estructurado. En esa medida, se procedió a evaluar cada componente de la PIM según los criterios enunciados en el capítulo metodológico, los cuales arrojaron los siguientes resultados:

i. Antecedentes jurídicos: en este marco de evaluación fueron considerados tres criterios: integralidad, vigencia y congruencia, cuyo resultado arrojó un total de 2,33 puntos sobre 5,0 (tabla 3).

TABLA 3.
EVALUACIÓN CUANTITATIVA – ANTECEDENTES JURÍDICOS

Criterio	Peso del criterio (%)	Calificación	Total
Integralidad	33,33	2	2*0,333 = 0,666
Vigencia	33,33	3	3*0,333 = 0,999
Congruencia	33,33	2	2*0,333 = 0,666
Total			2,33

Fuente: elaboración propia.

Este resultado obedece al nivel de desactualización y distorsión del contenido de instrumentos jurídicos de la PIM, toda vez que incurre en una serie de vacíos y desconocimientos de la integralidad que debe revestir el fenómeno de la movilidad humana a través de las fronteras, a partir del reconocimiento que han otorgado diversos instrumentos jurídicos y políticos de orden internacional, universal, regional y nacional. Evidencia de ello es la introducción de disposiciones jurídicas enfocadas exclusivamente en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, lo que deja de lado el reconocimiento de derechos a otros sujetos según sus calidades, por ejemplo, de los solicitantes de asilo y de la población refugiada, así como la introducción de instrumentos jurídicos expedidos previo al 2009, que reconocen otros derechos humanos a la población objetivo, como salud, educación, vivienda y documentación, elemento este último fundamental del derecho a la personalidad jurídica, etc.

En su contenido solo considera siete instrumentos internacionales, obviando la existencia instrumentos claves como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (1976); las Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José” (1969); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), entre otros. Asimismo, con posterioridad al año 2009 fueron expedidos instrumentos jurídicos que abordan disposiciones, derechos

y regulaciones para la población objetivo y la atención del fenómeno, que no han sido incorporados en la PIM (ver tabla 2).

La omisión de quienes formularon la PIM, de múltiples antecedentes jurídicos que abordan el fenómeno, devela la falta de rigurosidad en su construcción y de una integralidad que evidencie un entendimiento congruente de la realidad migratoria, toda vez que dentro de los instrumentos que no fueron incluidos se encuentra la Ley 35 de 1961 por la cual se aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Ley 65 de 1979 por medio de la cual se aprueba el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, entre otras; igualmente, con posterioridad a 2009 han sido expedidas otras disposiciones como el Decreto 1814 de 2015 con el cual se “establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados”, o el Decreto 1325 de 2016 mediante el cual se “modifican parcialmente y se derogan algunas disposiciones generales de Control, Vigilancia y Verificación Migratori”, entre otros.

2. Antecedentes de políticas públicas: este componente específico fue evaluado a partir de tres criterios: integralidad, vigencia y congruencia, lo que dio como resultado un total de 2,00 puntos sobre 5,0 (tabla 4).

TABLA 4.
EVALUACIÓN CUANTITATIVA – ANTECEDENTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Criterio	Peso del criterio (%)	Calificación	Total
Integralidad	33,33	2	$2 * 0,333 = 0,666$
Vigencia	33,33	2	$2 * 0,333 = 0,666$
Congruencia	33,33	2	$2 * 0,333 = 0,666$
Total			2.00

Fuente: elaboración propia.

Este resultado obedece a que en los antecedentes de política pública considerados en la PIM solo fueron referenciados cuatro instrumentos correspondientes a los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010, al documento Visión Colombia II Centenario: 2019, y a la Política Exterior Colombiana 2006-2010, de los cuales tres no se encuentran vigentes, y uno no fue implementado de manera integral.

En ese sentido, no hubo un tratamiento integral de antecedentes fundamentales de política pública, tales como el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010 y ajustes con la incorporación del Plan Decenal de Salud 2012-2021; los Objetivos del Milenio, y ajustes para la consideración de los ODS; y las estrategias contenidas en el documento de Visión Colombia 2019 que orientaron la necesidad de diseñar una política exterior “acorde con un mundo en transformación”; es más, en la PIM solo se menciona someramente la importancia de fortalecer las relaciones entre el Estado y sus nacionales en el exterior (Conpes 3603, 2009), pero no se desarrollan orientaciones concretas para su consecución.

3. Justificación: este componente específico fue evaluado a partir del criterio de congruencia, con un resultado total de 1,0 sobre 5,0 (tabla 5).

TABLA 5.
EVALUACIÓN CUANTITATIVA – JUSTIFICACIÓN

Criterio	Peso del criterio (%)	Calificación	Total
Congruencia	100	1	$1 * 1 = 1$
TOTAL			1

Fuente: elaboración propia.

Este resultado es producto de la ausencia de elementos en su contenido que den cuenta de la necesidad de una política pública integral para migraciones y un abordaje profundo del fenómeno y la población objetivo. Si bien el instrumento ofrece un contexto somero de la situación migratoria del país en la época en que fue diseñado, deja a un lado el contexto de los solicitantes de asilo, personas refugiadas y otras calidades de migrantes y población extranjera que exige la atención del Estado de manera integral y con un enfoque de derechos. Lo anterior devela un entendimiento reducido del fenómeno de la movilidad, que lo limita a la población migrante en general y a la población colombiana en el exterior.

4. Marco conceptual: principios y conceptos: en este apartado fueron considerados cuatro criterios: integralidad, congruencia, cumplimiento y simplicidad, con un total de 1,75 puntos sobre 5,0 (tabla 6).

TABLA 6.
EVALUACIÓN CUANTITATIVA – MARCO CONCEPTUAL

Criterio	Peso del criterio (%)	Calificación	Total
Integralidad	25	2	$2 * 0,25 = 0,5$
Congruencia	25	2	$2 * 0,25 = 0,5$
Cumplimiento	25	1	$1 * 0,25 = 0,25$
Simplicidad	25	2	$2 * 0,25 = 0,5$
	TOTAL		1,75

Fuente: elaboración propia.

La PIM define cinco principios rectores de forma general sin establecer obligaciones tangibles por parte del Estado colombiano que garanticen los derechos de los sujetos de especial protección internacional (tabla 7).

TABLA 7.
PRINCIPIOS DE LA PIM

Principio	Definición
Coherencia o reciprocidad	Dar a otro lo que reclamo para mí.
Integralidad y largo plazo	La política deberá ajustarse a las dinámicas propias del fenómeno migratorio, la globalización y las coyunturas políticas, económicas, sociales y culturales tanto de los lugares de destino como de Colombia.
Concordancia	La política se entiende como parte esencial de la política exterior de Colombia.
Plena observancia de garantías individuales	El migrante es sujeto de derechos y obligaciones, en concordancia con la legislación nacional y el derecho internacional.
Focalización	La atención a los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia tendrá como principio general de intervención, la asistencia prioritaria.

Fuente: elaboración propia, con base en el contenido de la PIM.

Por otra parte, no se establece la definición de migrante como tal, sino de los tipos de migrante según la temporalidad, sin exponer el concepto de migrante, refugiado y solicitante de asilo; en este sentido, no hay una discusión de los estándares o compromisos clave que deberían establecerse por parte del

Estado para la garantía de los derechos de las personas en condición de movilidad humana como se ha reconocido en los principios de gobernanza de la OIM y los parámetros establecidos en el documento de “Movilidad humana: estándares internacionales” (CIDH, 2015), como tampoco de los principios de gobernanza de la OIM, lo que permite concluir que no existe un entendimiento holístico del fenómeno migratorio, pues no se tienen en cuenta el contexto de movilidad humana y las dinámicas migratorias.

Asimismo, no se tienen en cuenta las consecuencias de tipo económico, social y político en las sociedades receptoras y el impacto de la migración en los países de expulsión (Collier, 2013). Al analizar los conceptos y principios definidos en la PIM no se contemplan la totalidad de estos actores intervinientes en Colombia, y no se consideran las consecuencias que conlleva no contar con una regulación adecuada del fenómeno migratorio. Asimismo, no se contemplan otras características para los migrantes además del carácter temporal de su estadía en el país como, por ejemplo, la edad, el grado de libertad con el que se decidió realizar el proceso migratorio, entre otras.

La OIM ha planteado lo que se ha denominado el Marco de la Gobernanza de la Migración (MiGOF), el cual señala que para aprovechar los beneficios de la migración, se deben tener enfoques claros y precisos sobre la movilidad humana, que ayuden a una adecuada planeación y gestión. Esta propuesta de la OIM contempla tres principios para la buena gobernanza: i) el Estado debe adherirse a las normas internacionales y al cumplimiento de los derechos de los migrantes; ii) la migración y las políticas conexas se formulan adecuadamente cuando recurren a hechos contrastados y utilizan enfoques de gobierno integrados; iii) se deben promover alianzas duraderas (OIM, 2015a).

De esta forma, el Marco Conceptual carece de fundamentos técnicos como los establecidos por la OIM que se adecuen a la realidad del país y de la región, que permitan tener una base conceptual sólida para el desarrollo posterior de toda la política migratoria. Asimismo, frente al criterio de cumplimiento se observa que el Marco Conceptual no garantiza el desarrollo de los principios definidos y que deben ser visibles a lo largo de toda la PIM, así como en su implementación. De este modo, la calificación cuantitativa ratifica la tesis aquí sostenida, que da cuenta de las debilidades que presenta este apartado de la política bajo análisis.

De igual forma, es importante tener en cuenta que el ser humano se compone de una serie de atributos que lo hacen “ser”, por tal motivo, la conciencia no es el único que lo dota y por la cual se aduce la identidad. Entre tanto, a

nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante”. Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que la obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales, sus perspectivas y las de sus familias.

5. Diagnóstico: en este apartado fueron considerados tres criterios: aplicabilidad, integralidad y congruencia, con un resultado total de 1,0 punto sobre 5,0 (tabla 8).

TABLA 8.
EVALUACIÓN CUANTITATIVA – DIAGNÓSTICO

Criterio	Peso del criterio (%)	Calificación	Total
Integralidad	33,3	1	$1 * 0,33 = 0,33$
Aplicabilidad	33,3	1	$1 * 0,33 = 0,33$
Congruencia	33,3	1	$1 * 0,33 = 0,33$
Total			1

Fuente: elaboración propia.

El resultado cuantitativo de la evaluación de este componente expresa una limitada atención a los fenómenos de movilidad humana por parte del Estado colombiano, bajo ejes problemáticos como son: los instrumentos utilizados para la implementación de acciones y estrategias en favor de la población migrante, que no son efectivos, y las dimensiones de desarrollo de la población migrante, que no son atendidas de manera oportuna y completa.

Dentro del criterio de integralidad, las cifras presentadas no corresponden al estado actual de la migración en Colombia y conciernen únicamente a la población colombiana que ha salido del país por diferentes causas. La PIM describe como eje problemático la falta de capacidad de respuesta institucional, organizacional y normativa del Estado para atender de manera efectiva la población migrante y los fenómenos migratorios, lo cual resulta contradictorio cuando el diagnóstico basa sus cifras y problemáticas descritas en la población de colombianos que salen del país hacia el exterior y no identifica ni desarrolla problemática alguna sobre los extranjeros que ingresan al territorio nacional.

Por su parte, al evaluar el diagnóstico de la PIM con el criterio de aplicabilidad, se tiene que, además de lo mencionado en el párrafo anterior, los datos base son tomados del Censo de 2005, por lo que se hace evidente que no tiene en cuenta la realidad política y económica por la que ha atravesado el país durante los últimos 15 años, tiempo en el cual se han presentado cambios fundamentales en relación con el fenómeno de la migración. Por ejemplo, se desconocen cambios sustanciales en la dinámica migratoria del país, principalmente desde 2016, como el fenómeno de migración de la población venezolana, que se ha venido incrementando en los últimos años de forma significativa, lo que ha llevado a que el actual Gobierno formule el Conpes 3950, “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”, así como el aumento de migrantes irregulares detectados, especialmente en la franja del Pacífico, con mayor afluencia en la zona de Antioquia y sus alrededores, y la tendencia creciente a una tasa cercana al 10 % anual de incremento de la movilidad migratoria de extranjeros hacia Colombia, de acuerdo con el documento “Oportunidades de la migración internacional en un contexto de paz en Colombia” (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y OIM, 2017).

En el mismo sentido, frente al criterio de aplicabilidad no se consideran las características derivadas del papel geoestratégico de Colombia en el flujo migratorio con respecto a otros países de América del Sur, características que facilitan la movilidad de personas hacia diferentes partes del mundo, en especial hacia América del Norte. Adicionalmente, no se considera la percepción derivada del cese al fuego por parte de grupos armados y la firma de los Acuerdos de Paz que permite considerar a Colombia como un país de tránsito y estadía seguro. Igualmente, los refugiados y solicitantes de asilo no se reconocen como población objetivo de la PIM, solo se describe al migrante como un todo, omitiendo las particularidades de sus situaciones y calidades, y a los colombianos que se encuentran en el extranjero. A lo largo del diagnóstico se describen los flujos de colombianos que salen hacia el exterior por diferentes causas, sin embargo, no se contemplan las cifras, condiciones, problemáticas o acciones relativas a los extranjeros que ingresan a Colombia, lo que conlleva que la formulación del plan de acción y de la PIM en sí tenga problemas de sesgo y no se evalúen todos los factores del fenómeno migratorio en el país.

Con respecto al criterio de congruencia se encuentra que el diagnóstico no aborda lo concerniente a los fenómenos migratorios irregulares, por lo que la PIM no contempla acciones tendientes a regularizar la situación de los migrantes que se encuentran en algún tipo de situación irregular. Tampoco

se consideran aspectos relacionados con la seguridad y el cumplimiento de la ley, ya que los migrantes tienen derechos y deberes, por tanto, se debe garantizar su seguridad, la no violación de sus derechos humanos y, asimismo, estos deben respetar las normas que apuntan a la seguridad, convivencia y cumplimiento de la ley.

Adicionalmente, del diagnóstico no es compatible con las normas y los procedimientos derivados de las responsabilidades adquiridas por el Estado colombiano en el marco jurídico-político internacional. Falta que se integren instrumentos nacionales, regionales y universales para realizar un diagnóstico adecuado, como el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 (Acnur, 1992) y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como el Pacto Mundial sobre Refugiados (Acnur, 2018), que son la base del marco referencial para los derechos de los refugiados aprobados por Colombia mediante la Ley 70 de 1986, así como la Ley 146 de 1994 que garantiza la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, entre otros.

6. Objetivos: en este apartado fueron considerados cinco criterios: comprensible, relevante, congruente, alcanzable, medible, con un resultado total de 1,2 puntos sobre 5,0 (tabla 9).

TABLA 9.
EVALUACIÓN CUANTITATIVA – OBJETIVOS

Criterio	Peso del criterio (%)	Calificación	Total
Comprensible	2	1	$1 * 0,20 = 0,20$
Relevante	20	2	$2,0,20 = 0,4$
Congruente	20	1	$1 * 0,20 = 0,20$
Alcanzable	20	1	$1 * 0,20 = 0,20$
Medible	20	1	$1 * 0,20 = 0,20$
Total			1,2

Fuente: elaboración propia.

Los objetivos de una política migratoria deben responder a las gestiones que un Estado sea capaz de llevar a cabo con el fin de resolver y tomar acciones sobre las principales causas o problemas públicos que se generan para el país con relación a la situación migratoria.

Frente al criterio que evalúa si el objetivo de la política es comprensible, aunque si bien este dispone: “garantizar una atención suficiente para la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país”, deja de lado una parte importante de la población migrante que debería estar incluida. El hecho de que desde su objetivo la PIM se trazara solo para los extranjeros con calidad de residencia, supone el desconocimiento y la desprotección de aquellas personas que no son residentes, sobre todo de aquellas que son sujetos de especial protección internacional. Asimismo, el término de atención “suficiente” no es claro y se puede interpretar de diversas maneras, lo que en suma impacta sobre la implementación de la política y, consigo, sobre el abordaje adecuado del fenómeno migratorio por parte del Estado.

El objetivo a largo plazo número 2, “Fortalecer la transferencia de capacidades hacia el país de aquellos colombianos con un alto capital humano, así como mantener y ampliar las oportunidades de formación para los colombianos en el exterior y los extranjeros en el país”, no es claro; ¿a qué se refieren con la transferencia de capacidades hacia el país? ¿Quiénes son los colombianos con un alto capital humano? ¿Qué se entiende por capital humano? Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que estos cuestionamientos no fueron tenidos en cuenta para el diseño de este objetivo. Existen diversas normativas al respecto, como la Ley General de Educación o Ley 115 de 1994, la Ley 30 de 1992 y el Decreto 1860 de 1994, unas más amplias que otras, por tanto, este objetivo no es específico y claro. Sumado a esto, la normatividad internacional se centra en las garantías de los derechos que se les deben otorgar a los migrantes y a los sujetos de especial protección internacional, incluso en condición irregular, es decir que en la formulación de dicho objetivo no se tuvo en cuenta esta variable.

Adicionalmente, es hasta cierto punto contradictorio que el objetivo general se base en los residentes en Colombia y el Objetivo específico 4 de largo plazo, “Garantizar una migración regular de acuerdo con la normatividad internacional”, plantea regularizar la migración bajo un marco de garantía. El Objetivo específico 1, “Lineamientos institucionales y organizacionales necesarios para la ejecución de acciones en torno a la población migrante”, no está redactado de la manera en la cual se debe diseñar un objetivo, iniciando por un verbo en infinitivo e incluyendo criterios evaluables que permitan comprobar su alcance; tampoco especifica el fin que se pretende alcanzar. El Objetivo específico 2, “Alcanzar plena implementación de las acciones propuestas sobre cada una de las dimensiones de desarrollo de la población

migrante” reúne en sí mismo seis dimensiones, lo cual crea confusión por la diversa información y no permite centrar un foco en lo que realmente se pretende lograr a través de este.

Con respecto a la relevancia, se tiene que el objetivo central de la PIM está orientado a la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país, excluyendo sujetos relevantes que hacen parte del fenómeno migratorio, lo que evidencia un alto nivel de reduccionismo de la PIM con respecto a la garantía de los derechos que se les deben otorgar a todos los migrantes y a los sujetos de especial protección internacional. Asimismo, el Objetivo a largo plazo 3, “Garantizar una oferta de servicios estatales permanente, suficiente y efectiva hacia los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia, teniendo en cuenta los cambios permanentes de la dinámica migratoria”, no es coherente porque hace referencia a la garantía de los servicios para extranjeros en Colombia, mientras que el objetivo central indica los extranjeros residentes en el país, es decir que se relacionan dos términos que implican consideraciones u obligaciones diferentes frente a una política pública y jurídica; así, por ejemplo, para el caso de la afiliación y el disfrute del Sistema General de Seguridad Social en Salud para los extranjeros en Colombia es indispensable presentar la cédula de extranjería, carné diplomático o salvoconducto de permanencia, es decir que se debe acreditar su residencia en el país; entretanto, los extranjeros no residentes en Colombia solamente tienen derecho a acceder a los servicios de salud en caso de urgencia. En el mismo sentido, para acceder a los servicios financieros es necesario que el extranjero certifique su residencia en el país o, de lo contrario, no podrá acceder a los mismos.

Frente a la congruencia de los objetivos no se evidencia una concordancia total frente a las garantías de los derechos identificados en el marco jurídico-político aplicable al Estado colombiano en la materia, simplemente se hacen referencias amplias. Adicionalmente, se hace solo un breve acercamiento a los derechos específicos de la educación y el trabajo, pero puntualmente no se abarcan según lo disponen los instrumentos internacionales como la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, en los artículos 1 y 7. Por otro lado, no se diseñaron objetivos específicos para garantizar los derechos a la no discriminación e igualdad de trato, libre circulación, debido proceso y acceso a la justicia, procedimiento para la determinación de condición de refugiado, y tampoco se abarca de manera integral lo relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), ya que no contempla regulaciones

específicas frente a, por ejemplo, el derecho al trabajo sobre la base de “condiciones equitativas y satisfactorias”, con el subsecuente derecho a fundar y afiliarse a los sindicatos, la inclusión a la seguridad social, o los mecanismos de participación en la vida cultural, contemplados en el Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

Al evaluar si los objetivos son alcanzables se halla que no lo son, pues dicha política, hoy en día, no cuenta con un presupuesto que garantice el logro de estos. Cuestión aún más relevante si se tiene en cuenta la situación actual del país, que se ha convertido en un receptor de población migrante. Por otra parte, se evidencia que no existe una articulación estatal ya que los objetivos proponen garantizar a la población migrante una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo como son la de seguridad, participación cívica y comunitaria, educativa, cultural, social y económica, sin señalar o tener en cuenta la capacidad estatal para atender de manera efectiva esta población, elemento importante que debería encontrarse en la PIM para determinar su alcance.

7. Recomendaciones: en este apartado fueron considerados cinco criterios: integralidad, relevancia, congruencia, inclusión de recomendaciones medibles y alcanzables, con un total de 1,20 puntos sobre 5,0 (tabla 10).

TABLA 10.
EVALUACIÓN CUANTITATIVA – RECOMENDACIONES

Criterio	Peso del criterio (%)	Calificación	Total
Integralidad	20	1	$1 * 0,20 = 0,20$
Relevancia	20	1	$1 * 0,20 = 0,20$
Congruencia	20	1	$1 * 0,20 = 0,20$
Medible	20	1	$1 * 0,20 = 0,20$
Alcanzable	20	2	$2 * 0,20 = 0,4$
Total			1,20

Fuente: elaboración propia.

Con respecto al criterio de integralidad, las recomendaciones no abarcan las complejidades de la situación actual que atraviesa el país frente al fenómeno migratorio. No proponen acciones concretas que permitan responder de manera efectiva a todos los procesos y acciones administrativas a los que se ve enfrentada la población migrante.

Al evaluar las recomendaciones frente al criterio de relevancia, se evidencia que no se basan en el síntoma de los problemas actuales de condición de movilidad humana ya que se establecen acciones puntuales e individualizadas por entidades que no garantizan un trabajo coordinado y articulado entre sí, además de que se mezclan acciones para los colombianos en el exterior y para los migrantes residentes o no en Colombia. Las recomendaciones para una política migratoria deben contener información clave que permita adoptar medidas para tratar directamente las causas de las complejidades que se desarrollan en la migración, tales como el tratamiento de las desigualdades con la población migrante en términos de acceso a los derechos a la salud, trabajo, educación y el factor económico que impacta en el presupuesto general de la nación y de las entidades territoriales que reciben a los migrantes, así como el tratamiento de aspectos sociales que desencadenan en violencia y otros problemas de seguridad para la población colombiana y para los migrantes.

Por otro lado, dentro de las funciones establecidas para el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se encuentra la de preparar y someter a consideración del Conpes los documentos que desarrollen las prioridades de política del Gobierno nacional y los demás de su competencia, labor que no se ha adelantado frente a la actualización de la PIM.

El criterio de congruencia muestra que las recomendaciones no tienen total concordancia con el marco jurídico-político aplicable al Estado colombiano en materia migratoria y de derechos humanos, puesto que en ellas no se mencionan temas, gestiones o acciones que puedan responder a las diferentes situaciones que debe enfrentar la población migrante, los solicitantes de asilo y refugiados, como por ejemplo, el acceso a una vivienda digna, la discriminación o actos de violencia que puedan ser objeto y que atenten contra su derecho a la vida.

Respecto a si las recomendaciones son medibles, estas no establecen criterios o, por lo menos, líneas orientativas que, en el marco de su implementación, permitan que las recomendaciones puedan ser medidas. Solamente se menciona en la Matriz de Recomendaciones una fecha de inicio y finalización para la ejecución de las acciones, sin determinar periodos de medición y evaluación que contribuyan a identificar a tiempo si estas pueden ser efectivas o no en la ejecución de la política.

Finalmente, al examinar si las recomendaciones son alcanzables, se observa que estas se encuentran dirigidas a, por lo menos, 11 entidades gubernamentales⁵ que, por su misma naturaleza, ante cualquier trámite que se pretenda llevar a cabo requerirán protocolos específicos y decisiones que en muchos casos limitan las acciones recomendadas. Por tanto, dichas recomendaciones deberían tener en cuenta la dimensión operativa y la viabilidad administrativa de cada entidad, elemento que no se evidencia en su diseño.

4. RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE MOVILIDAD HUMANA

En el contexto actual, una política integral de movilidad humana (PIMHU) debe distanciarse de la visión Estado-céntrica de la migración al propender por atender los fenómenos de la movilidad humana desde la garantía de derechos que les son otorgados a las personas, independientemente que se encuentre o no en su Estado de origen. De manera integral, esta debería fomentar el respeto y la dignidad en todas sus dimensiones, entendiendo que cualquier sujeto es poseedor de la condición de ser humano, por tanto, puede ser acreedor de las protecciones del Estado.

Por tal motivo, para garantizar las atribuciones que le son inherentes al ser humano, se requiere de un marco incluyente que apunte a proteger los derechos de las personas en situación de movilidad humana. Por ello, la política debería propender por abarcar de manera efectiva el goce de los derechos que le son propios a los seres humanos que están inmersos en este fenómeno dentro del territorio nacional, en concordancia con los marcos jurídicos y políticos internacionales.

Para ello, debe abordar principios atribuibles a las personas como son la dignidad, la documentación, la igualdad de trato y la no discriminación, los cuales deberían orientar dimensiones como seguridad, derechos económicos, sociales y culturales, enfoque de género, interculturalidad, territorialidad y

5 Ministerio de Relaciones Exteriores; Departamento Nacional de Planeación; Comisión Nacional Intersectorial de Migración, Ministerio de Interior y Justicia; Departamento Administrativo de Seguridad; Ministerio de Educación Nacional; ICETEX; Ministerio de la Protección Social; SENA; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

movilidad humana, entre otros, de manera tal que en su conjunto logren salvaguardar la vida e integridad de dicha población.

En ese sentido, la PIMHU debe recoger mecanismos e instrumentos internacionales que den cuenta total del marco jurídico-político aplicable al Estado colombiano en materia migratoria y en derechos humanos a fin de propiciar la debida garantía del acceso a los derechos de las personas que se encuentran inmersas en el fenómeno de movilidad humana.

De ahí que la PIMHU debe ser diseñada en términos de ser la acción por parte del Estado colombiano que de manera integral, coherente, legítima, sistemática y sostenible busque responder a las demandas sociales y las desigualdades presentes en las personas en condición de movilidad humana, tanto extranjeras en Colombia como colombianas en el exterior, atendiendo a los mandatos constitucionales y legales de garantía de los derechos que le son propios como seres humanos, extranjeros o sujetos de especial protección internacional.

En este marco, la PIMHU debe perseguir el objetivo general de: Garantizar, de manera integral, el ejercicio efectivo de los derechos que le son propios a las personas en condición de movilidad humana como seres humanos, extranjeros y/o sujetos de especial protección internacional en Colombia a partir de los mecanismos e instrumentos jurídico-políticos nacionales e internacionales que protegen, respetan y cumplen la debida atención a esta población encontrándose dentro del territorio nacional.

Y, en este sentido, trazar como objetivos específicos: i) propiciar la integración de las personas en condición de movilidad humana con los nacionales colombianos mediante mecanismos de diálogo social y convivencia adoptados en los planes de desarrollo de nivel nacional y territorial; ii) articular las acciones de los sectores económicos públicos y privados que permitan a las personas en condición de movilidad humana acceder a empleos dignos y regulares; iii) garantizar sin restricción alguna, mediante los marcos jurídicos internos, y en todos los actos de la institucionalidad, la libre circulación de las personas en condición de movilidad humana en cualquier parte del territorio nacional; iv) garantizar el respeto de la dignidad de las personas en condición de movilidad humana en función del acceso integral a los servicios de salud y educación; v) fomentar los desarrollos nacionales de ciencia, tecnología e innovación mediante el intercambio de capacidades de las personas que asisten al fenómeno de movilidad humana.

De este modo, al entender la movilidad humana desde una perspectiva holística integral, se considera que quienes se movilizan entre las fronteras de los países no son iguales a los nacionales residentes en el país. Es importante hacer esta diferencia desde el punto de vista humanitario, para proteger sus derechos, según las motivaciones y las situaciones que enfrentan, debido a que muchas de estas personas no pueden o no tienen el derecho de moverse entre fronteras.

En consecuencia, para definir a la población objetivo de una política integral de movilidad humana se deben considerar tres categorías de acuerdo con sus características: ser humano, extranjeros y sujetos de especial protección internacional, dentro de los cuales se encuentran los solicitantes de asilo y los refugiados.

Si bien es cierto, todos somos seres humanos, las motivaciones que ocasionan la condición de movilidad varían entre unos y otros, lo que genera distinciones. En el caso de los extranjeros, estos se movilizan con propósitos económicos, educativos, turísticos, culturales, entre otros; sin embargo, los sujetos de especial protección internacional, como los solicitantes de asilo y refugiados, se movilizan por situaciones ajenas a su misma autodeterminación de querer moverse. En este sentido, la población objetivo de una política integral para atender el fenómeno de la movilidad humana son todas las personas que pasan las fronteras colombianas, del exterior al interior y viceversa.

Por otra parte, una vez definida la población objetivo de una PIMHU, se hace necesario especificar los principios que constituyen la base de fundamentos o ideales sobre los cuales debe establecerse la política, y las dimensiones, que son aquellas características que describen la política, que contengan el alcance de un instrumento de política pública integral, con una visión holística del fenómeno (tabla 11).

TABLA 11.
PRINCIPIOS Y DIMENSIONES RECOMENDADOS

Principios	Dimensiones
Dignidad	Seguridad
Documentación	Derechos económicos, sociales y culturales
Igualdad de trato y no discriminación	Enfoque de género
Libre circulación	Movilidad humana
	Interculturalidad
	Territorialidad

Fuente: elaboración propia.

a. Principios orientadores

Dignidad. Se entiende en términos de la condición humana y es imperativa para el goce de otros derechos. Desde el momento en que somos concebidos somos dignos.

Documentación. Es el elemento que materializa del derecho humano a la personalidad jurídica y al ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales que le son propios a la población objetivo de la política como seres humanos, extranjeros o sujetos de especial protección internacional.

Igualdad de trato y no discriminación. Se define como el deber del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos de la población objetivo, de la misma forma que para todos los nacionales del Estado, de tal manera que se brinde un trato igualitario previniendo prácticas discriminatorias.

Libre circulación. Consiste en brindar los elementos y establecer los mecanismos necesarios para que la población objetivo pueda desplazarse libremente por el territorio nacional al cual ingresa bajo el marco de las normas legales establecidas para los nacionales.

b. Dimensiones orientadoras

Dimensión de seguridad. A través de la cual se brindan las garantías necesarias a la población objetivo de la PIMHU, en la salvaguarda de su vida e integridad, bajo el marco de la seguridad humana, aunado al desarrollo de mecanismos que permitan asegurar un control migratorio y fronterizo desde un enfoque humanitario que le asegure a la población objetivo de la PIMHU un proceso de ingreso y permanencia en el país bajo condiciones de confiabilidad, seguridad y dignidad.

Objetivo: salvaguardar para la población objetivo de la PIMHU su vida e integridad y, al mismo tiempo, garantizar un control fronterizo y migratorio que permita generar seguridad para el Estado, bajo un enfoque humanitario y de prevalencia de los derechos humanos.

Componentes: i) Seguridad; ii) Humanitario; iii) Pedagógico; iv) Socialización.

Principios: respeto; oportunidad; convivencia ciudadana; celeridad; soberanía.

Derechos económicos, sociales y culturales (salud, educación y trabajo). Supone la integralidad de acciones encaminadas a garantizar, respetar y proteger los derechos económicos sociales y culturales de manera universal, inalienable, interdependiente e indivisible, de la población en condición de movilidad humana, referentes a la salud, educación y salud.

Objetivo: garantizar a la población objetivo el ejercicio efectivo de su derecho a salud, educación y trabajo, en función de proteger su integridad, legitimando un trato igualitario y brindando servicios mínimos vitales.

Componentes: i) Derecho al más alto grado posible de salud; ii) Derecho a la educación; iii) Derecho al trabajo; iv) Socialización.

Principios: universalidad; integridad; igualdad; eficiencia.

Enfoque de género. Hace referencia a las medidas que se deben incluir en la política pública para identificar, cuestionar o valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres y las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, con el fin de realizar acciones afirmativas que permitan avanzar en las vías para transformar esta situación.

Objetivo: garantizar la adecuada y oportuna atención a toda la población objetivo de la política según su identidad de género, a través de la incorporación de estrategias con perspectiva de género que permitan valorar las implicaciones que tiene el fenómeno de la movilidad humana para cada una de estas personas, teniendo en cuenta que el mismo afecta de manera diferenciada a hombres, mujeres y personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas.

Componentes: i) Inclusión del enfoque de género; ii) Lenguaje de género; iii) Participación; iv) Comunicabilidad; v) Garantía de derechos.

Movilidad humana. Se entiende como el proceso que cualquier persona puede realizar para establecerse temporal o permanentemente en cualquier lugar dentro de su Estado de origen o fuera de él, independientemente de las razones que motivan la decisión de tal movilización.

Objetivo: garantizar el tratamiento integral y el ejercicio pleno de derechos de las personas que se encuentran en movilidad, teniendo en cuenta las diversas dinámicas que se desarrollan en este contexto y sus complejidades.

Componentes: i) Marco normativo; ii) Entendimiento de la movilidad humana; iii) Datos abiertos, integrales y confiables; iv) Socialización.

Principios: igualdad de trato; no discriminación por condición de movilidad; libre circulación; no devolución.

Interculturalidad. Es el reconocimiento, respeto y garantía de condiciones efectivas para el ejercicio pacífico de las diversas culturas por parte de la población objetivo de la política y de los nacionales dentro de los territorios soberanos.

Objetivo: perseguir y asegurar acciones que garanticen la convivencia armónica de la población objetivo de la PIMHU y de los colombianos, cuyas

identidades culturales son diversas en un mismo territorio, más allá de la simple coexistencia.

Componentes: i) Integración Local; ii) Cosmovisión; iii) Socialización.

Principios: igualdad de trato; no discriminación; diversidad.

Territorialidad. Es el reconocimiento de las características, necesidades y particularidades económicas, administrativas, culturales y sociales de las comunidades y los territorios, procurando la determinación de diferentes medidas con la participación activa de la población, para la identificación de los problemas, y la formulación, decisión e implementación de la política pública.

Objetivo: lograr una mejor comprensión de las dinámicas y capacidades territoriales como resultado de la cocreación colectiva de saberes sobre el territorio y procurando una articulación armónica por parte de la institucionalidad de Estado responsable de la política, en todos los niveles territoriales, nacional y local.

Componentes. i) Garantía de derechos; ii) Socialización; iii) Capacidad institucional.

Principios: territorialización; distinción; resignificación territorial.

No obstante los anteriores principios y dimensiones propuestos para la PIMHU, se hace necesario establecer su complementariedad con el MiGOF definido por la OIM.

Una política integral, según el MiGOF, debe contemplar: la integralidad en la definición de los sujetos de protección internacional, incluyendo a los refugiados y a los sujetos de protección complementaria; los hechos y, en un análisis bien fundamentado, los beneficios y riesgos que entraña para el Estado el movimiento de las personas. Para una buena gobernanza de la migración, el Estado debe recabar, analizar y utilizar datos e información fidedignos sobre la demografía, los movimientos transfronterizos, los desplazamientos internos, las diásporas, los mercados laborales, las tendencias estacionales, la educación y la salud. Es más, el Estado debería tratar de comprender las tendencias migratorias y de reflejarlas en las políticas, con inclusión de sus vínculos con la degradación ambiental, el cambio climático y las situaciones de crisis.

Al mismo tiempo, según el MiGOF,

... las leyes y políticas relativas al movimiento de personas deben abarcar los viajes y los movimientos temporales, la inmigración, la emigración, la nacionalidad, los mercados laborales, el desarrollo económico y social, la industria, el comercio, la

cohesión social, los servicios sociales, la salud, la educación, la aplicación de la ley, las políticas exteriores y mercantiles y las políticas humanitarias. (OIM, 2015a, p. 5)

Por consiguiente, una gobernanza adecuada de la migración exige enfoques integrados de gobierno, en virtud de los cuales se implica a todos los ministerios cuyas responsabilidades conciernan al movimiento de las personas. De esta manera, el Estado se puede cerciorar de que las políticas de migración y movilidad redundan en sus intereses más amplios.

Por otra parte, el concepto de movilidad humana surge de la necesidad de la persona de conocer su entorno, teniendo en cuenta que el ser humano es un ser social y requiere una constante interacción que le permita enriquecer su identidad. De esta forma, y ante esta necesidad de identidad y de conocerse a sí mismo, es que la persona recurre a procesos de movilización, en donde a través del conocimiento de otras culturas puede fortalecer la propia identidad, de tal manera que surge la necesidad de garantizar ese libre tránsito entre el territorio nacional y entre los diferentes Estados que le permitan a la persona conocer las distinciones culturales existentes en la humanidad.

Así es como el Estado debe establecer las acciones que permitan garantizar los procesos de movilidad humana de forma organizada y segura, asegurando el respeto y la prevalencia de los derechos de quienes desarrollan procesos de movilidad humana, independientemente de las causas que la originan.

Este concepto es de vital importancia para el Estado y los actores intervinientes en la toma de decisiones frente al fenómeno migratorio, ya que al considerarse la movilidad como una necesidad del ser humano de conocerse a sí mismo, tarde o temprano esa necesidad latente va a ser materializada, por lo que se deben tener previstas las medidas y acciones que, como se mencionó, permitan garantizar procesos de movilidad organizados y bajo esquemas de respeto y seguridad. Igual ocurre con el reconocimiento de las personas en necesidad de protección internacional que deben ser incluidas bajo la integralidad del fenómeno de movilidad humana.

Finalmente, la PIMHU debe definir procesos de monitoreo y evaluación, que requerirán bases identificables que permitan un acercamiento objetivo y un monitoreo constante que garantice la actualización de la política, así como su evaluación bajo criterios objetivos.

Como conclusión general, retomamos la pregunta inicial encaminada a responder si existe en Colombia una política integral para atender el fenómeno de la movilidad humana, a la luz del derecho internacional, cuya respuesta

se desarrolló a lo largo del presente documento. No obstante, de una forma más concreta se debe indicar que no existe una PIM que contemple todas las dinámicas actuales del mundo moderno, así como su legislación y fundamentos teóricos. En este sentido, el reconocimiento de derechos es insuficiente, si no se cuenta con instrumentos jurídicos y políticos armonizados en torno a una política pública que aborde el fenómeno de manera integral, con una visión holística que entienda la movilidad como un derecho inherente a la condición humana.

REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Conferencia de Plenipotenciarios). Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas*. Ginebra Suiza.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (1992). *Manual de procedimiento y criterios para determinar la condición de refugiado*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (2003). *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía para la prevención y respuesta*. <https://www.refworld.org/es/publisher,UHRCR,THEMGUIDE,,57f76bad30,o.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (2012). *La implementación de la política del Acnur sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas. Encuesta Mundial*. https://www.acnur.org/publications/pub_liveli/5c1933054/la-implementacion-de-la-politica-del-acnur-sobre-la-proteccion-de-los-refugiados.html
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (2018). *Pacto mundial sobre los refugiados*. <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional para las Migraciones (Acnur y OIM) (2020). *Plataforma Regional de Coordinación Intergeneracional para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Ubicación: Colombia. Solicitantes de la condición de refugiado 2014-18*. <https://r4v.info/es/situations/platform/location/10044>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0003>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2017). Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/72/173%020>

- Colás, P. (1992). *La evaluación de los programas desde una perspectiva crítica*. Kronos.
- Colexret (2018). Colombianos en el Exterior y Retornados. <https://www.colexret.com/2018/08/28/que-ha-hecho-y-que-seguira-haciendo-la-comision-intersectorial-para-el-retorno/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). *Movilidad Humana. Estándares Internacionales*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2016). *Cuadernillo de Migraciones, Derechos Humanos y Política Migratoria*. <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Migraci%C3%B3n-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2020). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 2: Personas en situación de migración o refugio*. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdfpol%C3%ADtica-migratoria.pdf>
- Congreso de la República Colombia (29 de junio de 2011). Ley por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior [Ley 1465 de 2011]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1465_2011.html
- Congreso de la República Colombia (31 de julio de 2012). Ley por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero [Ley 1565 de 2012]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1565_2012.html
- Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2005). *Censo poblacional 2005. Perfiles demográficos y poblacionales*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1/censo-general-2005>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006). *Documento Visión Colombia II Centenario: 2019, Fundamentar el crecimiento y el desarrollo social en la ciencia, la tecnología y la innovación*. <http://repositorio.colciencias.gov.co/bitstream/handle/111146/132/1247-1Vision%20Colombia%20II%20Centenario%202019.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=La%20propuesta%20de%20visi%C3%B3n%20del,de%20libertad%2C%20tolerancia%20y%20fraternidad>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (24 de agosto de 2009). Documento Conpes 3603 de 2009 - Política Integral Migratoria (PIM). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (23 de noviembre de 2018). Documento Conpes 3950 de 2018 - Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%c3%b3micos/3950.pdf>
- Dunn, W. (2004). *Public policy analysis: An introduction*. Pearson Prentice Hall.
- Farley, E. (1985). Can Church Education be Theological Education? *Theology Today*, 42(2). <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/004057368504200202>
- Martínez, J. (1990). *Hacia un enfoque interpretativo de la enseñanza*. Universidad de Granada.
- Mercado Común del Sur y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Mercosur y Acnur) (2017). Memorando de Entendimiento en Materia de Cooperación Técnica Internacional. <https://www.refworld.org/es/docid/5ao33abb4.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2010). Cartilla sobre nacionalidad colombiana. <https://www.refworld.org/es/docid/57f79446c.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (31 de octubre de 2011). Decreto por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura [Decreto 4062 de 2011]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44541>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (21 de mayo de 2013). Decreto por el cual se reglamentan los artículos 2º, 4º, 9º y 10 de la Ley 1565 de 2012 [Decreto 1000 de 2013]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53147>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (26 de mayo de 2015). Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores [Decreto 1067 de 2015]. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/pasaportes/archivos/decreto_unico_re_.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (31 de agosto de 2015). Decreto por el cual se modifican parcialmente las disposiciones generales de las Oficinas Consulares Honorarias, Pasaportes, Visas, de la Protección y Promoción de Nacionales en el exterior, del Retorno, del Fondo Especial para las Migraciones, de la Tarjeta de Registro Consular y disposiciones de Extranjería, Control y Verificación Migratoria, de que tratan los Capítulos 3 al 11, y 13, del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015 [Decreto 1743 de 2015]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62959>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (14 de septiembre de 2015). Decreto por el cual se reglamenta el Decreto 1772 de 2015 “Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado

de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela” [Decreto 1814 de 2015]. <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Decretos/Decretos%20-%202015/DECRETO%201814%20DEL%2014%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202015.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (12 de agosto de 2016). Decreto por medio del cual se modifican parcialmente y se derogan algunas disposiciones generales de Control, Vigilancia y Verificación Migratoria, de que trata la sección 2 del capítulo 11 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015 [Decreto 1325 de 2016]. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=75235

Ministerio del Interior de Colombia (24 de junio de 2016). Decreto por el cual se adiciona un capítulo al Libro 2, Parte 2, Título 3 del Decreto No. 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2016–2018 [Decreto 1036 de 2016]. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_1036_de_2016_trata_de_personas_o.pdf

Ordóñez-Matamoros, G. (Dir.) (2013). *Manual de Análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1922). Recomendación sobre las estadísticas de migraciones [R019 de 1992]. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R019

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012). Recomendación sobre los pisos de protección social [R202 de 2012]. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202#:~:text=A%20efectos%20de%20la%20presente,vulnerabilidad%20y%20la%20exclusi%C3%B3n%20social

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2015a). *Marco de Gobernanza sobre las Migraciones*. https://publications.iom.int/es/system/files/migof_brochure_sp.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2015b). *Indicadores de Gobernanza de la Migración*. <https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2017). *Informe Migratorio Sudamericano*. OIM.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2018). *Global Migration Indicators*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2020). *Informe Migratorio Sudamericano*. https://robuensaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_en_America_del_Sur_Marzo.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2019). *Promoción de la salud de refugiados y migrantes: proyecto de plan de acción mundial, 2019-2023: informe del Director General*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/328691>
- Parlamento Europeo (2015). Informe sobre los refugiados: inclusión social e integración en el mercado laboral [2015/2321(INI)]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0204_ES.html?redirect
- Patton, C. y Sawicki, D. (1993). *Basic Methods of Public Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2013). Reglamento de la Decisión 548 “Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios” [Resolución 1546 de 2013]. <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/RESOI546.pdf>
- Téllez, I. (2017). *Análisis de la implementación de la política integral migratoria – PIM Conpes 3603 de 2009 en materia de los migrantes retornados en Colombia* [Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Gobierno y Política Pública]. Universidad Externado de Colombia. https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/640/1/JIA-spa-2017-Analisis_de_la_implementacion_de_la_politica_integral_migratoria-Trabajo_de_grado.pdf
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y Departamento Nacional de Estadística (Migración Colombia y DANE) (2016). *2005-2016: Extranjeros en Colombia – Aproximación Migratoria a sus Trayectorias en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Extranjeros%20en%20Colombia%20Aproximacion%20migratoria%20a%20sus%20trayectorias%20en%20Co.pdf>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2017). *Oportunidades de la migración internacional en un contexto de paz en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Oportunidades%20de%20la%20migraci%C3%B3n%20en%20un%20contexto%20de%20paz%20en%20Colombia%20Marzo1.pdf>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2016). Plan Estratégico Institucional 2015-2018. <http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Institucional.pdf>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2018). *Boletín anual de estadística enero-diciembre 2017*. [http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Bolet%C3%ADn%20Flujos%20Migratorios%202017%20\(003\).pdf](http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Bolet%C3%ADn%20Flujos%20Migratorios%202017%20(003).pdf)

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2020). *Base de Datos Platinum, Flujos Migratorios de Extranjeros*. <https://public.tableau.com/profile/migraci.n.colombia#!/>

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2020). Para finales del mes de mayo, el 3 % del total de venezolanos que se encontraban en Colombia al comienzo de la pandemia había regresado a su país y un 2% más estaría a la espera de poder hacerlo. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/para-finales-del-mes-de-mayo-el-3-del-total-de-venezolanos-que-se-encontraban-en-colombia-al-comienzo-de-la-pandemia-habia-regresado-a-su-pais-y-un-2-mas-estaria-a-la-espera-de-poder-hacerlo>

Worthen, B. y Sanders, J. (1987). *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. Longman.

En este libro se incorporan propuestas de análisis y diseño de política pública que apuntan a materializar, repensar y proponer acciones respecto a la movilidad humana en medio de la transformación sustancial, tanto cualitativa como cuantitativa, de la dinámica migratoria en el país. En particular, se analiza la garantía de derechos por parte del Estado colombiano a personas en necesidad de protección internacional a la luz de estándares jurídico-políticos multinivel, como punto de partida para construir lineamientos de política pública que se orienten a una gobernanza comprehensiva de las migraciones en Colombia.

Estudiantes, investigadores y tomadores de decisión a nivel político encontrarán en esta obra múltiples técnicas, procesos y métodos de análisis que ofrecen un referente útil a la hora de examinar comprehensivamente y de manera aplicada tres asuntos fundamentales que son ineludibles para el gobierno de Duque y las administraciones posteriores: primero, en qué medida el Estado está garantizando derechos que son esenciales para las personas en necesidad de protección internacional, de acuerdo con los compromisos y estándares tanto jurídicos como políticos establecidos en los órdenes universal, regional y nacional; segundo, cuál es la coherencia y el alcance de las políticas y disposiciones del gobierno colombiano respecto a las dinámicas de la movilidad humana; y tercero, qué tipo de alternativas, recomendaciones y rutas son deseables para superar las barreras y los vacíos que se presentan en el diseño e implementación de políticas relativas al manejo y la gobernanza de las migraciones.

