

EJES TEMÁTICOS PARA ACTIVIDADES DE ACTUALIZACIÓN DE LOS
EMBAJADORES DE CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR EN EL AÑO 2019

Resolución 4739 del 12 de junio de 2018

TEMA: MIGRACIONES

8. Identifique cuatro casos en el mundo (diferentes de Colombia) problemáticos en términos de inmigración e indique qué lecciones puede aprender Colombia de ellos para atender el fenómeno en el país. Esboce una aproximación de lo que podría ser una política exterior coherente con sus conclusiones.

Colombia ante el fenómeno de la inmigración

Argentina, Ecuador, Chile y Panamá: cuatro casos de buena referencia

Eufracio Morales

diciembre, 2019

Ministerio de Relaciones Exteriores

Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo

Resumen

Este documento, más que un análisis, se orienta a valorar los casos de política migratoria que Argentina, Ecuador, Chile y Panamá implementaron para dar manejo a la problemática migratoria en circunstancias semejantes a la coyuntura que afronta Colombia. En medio de la transición que preciso vive Colombia, de país emisor de emigrantes a país de inmigración, tránsito y retorno, resulta propicia la necesidad de priorizar el tema migratorio dentro del contexto de la política exterior y como parte de las estrategias para hacer frente al actual fenómeno de la inmigración masiva procedente de Venezuela. En función de este propósito, las lecciones a aprender de experiencias análogas, tema de este trabajo, aportarían en el proceso de estructurar una política integral migratoria. En conclusión, considerando los avances que se observan en Colombia, justo ahora, en pleno desarrollo como el *Proyecto de Ley por medio del cual se establece la política integral migratoria* y los objetivos fijados en el *Plan Estratégico Institucional 2019-2022*, resulta oportuno, ayudando al esbozo de esa política, traer la referencia de otras políticas migratorias aplicadas en cuatro países de la región que, en distintos momentos de su historia reciente, han tenido que enfrentar dificultades de tipo migratorio similares.

Palabras clave: migración, emigración, inmigración, política migratoria de Colombia

Tabla de Contenido

Resumen		ii
Tabla de Contenido		iii
Introducción		1
1. Colombia ante la migración, un país en transición		2
1.1.	Contexto y alcance del fenómeno migratorio	2
1.2.	La dinámica migratoria como oportunidad	3
1.3.	Perfil migratorio del país, estadísticas y nuevos desafíos	3
1.4.	Avances en el manejo de la inmigración, una oportunidad para los casos de referencia	5
1.4.1.	<i>Cuatro países o casos de experiencias en política migratoria -con énfasis en el manejo de la inmigración- de buena referencia para Colombia.</i>	6
2. Caso Argentina, un modelo de gestión migratoria de referencia en el mundo		7
2.1.	Coyuntura y cambios en la política migratoria argentina	8
2.2.	Perfil migratorio del país y estadísticas	9
2.2.1.	<i>La inmigración colombiana en Argentina.</i>	9
2.2.2.	<i>La inmigración venezolana en Argentina.</i>	10
2.3.	Conclusiones sobre el caso argentino y su relación como lección para Colombia	10
3. Caso Ecuador, un modelo innovador de gestión migratoria		12
3.1.	Política migratoria en el país de la ciudadanía universal	12
3.2.	Buenas prácticas inmigratorias, pero con regulación	13
3.3.	Perfil migratorio del país y estadísticas	14
3.3.1.	<i>La inmigración colombiana en Ecuador.</i>	15
3.4.	Conclusiones sobre el caso ecuatoriano y su relación como lección para Colombia	16

4.	Caso Chile, un modelo que tiende a la restricción inmigratoria	17
4.1.	Nueva política migratoria.....	17
4.2.	Perfil migratorio de país y estadísticas.....	19
4.3.	Conclusiones sobre el caso chileno y su relación como lección para Colombia	19
5.	Caso Panamá, un modelo entre otorgar facilidades o restringir la inmigración.....	21
5.1.	Política migratoria con facilidades	21
5.2.	Nueva política inmigratoria con restricciones.....	21
5.3.	Perfil migratorio del país y estadísticas.....	23
5.4.	Conclusiones sobre el caso panameño y su relación como lección para Colombia.....	23
6.	Conclusiones Generales, Estrategias y Recomendaciones Orientadas a Priorizar la Migración en el Contexto de la Política Exterior de Colombia.....	24
	Lista de tablas y figuras.....	28
	Estadísticas Migratorias: Colombia	28
	Estadísticas Migratorias: Argentina.....	30
	Estadísticas Migratorias: Ecuador.....	31
	Estadísticas Migratorias: Chile	32
	Estadísticas Migratorias: Panamá	33
	Lista de Referencias - Bibliografía	34

Introducción

Abordar el tema de las migraciones resulta tan complejo como de interés dada la coyuntura que enfrenta Colombia para atender la problemática, particularmente en términos de inmigración. En este contexto, al igual que en otros países de la región, se han ido construyendo modelos de gobernabilidad migratoria que oscilan entre políticas guiadas por principios de seguridad y aquellas fundamentadas en la perspectiva de los derechos humanos.

Aprovechando el requerimiento de realizar la *actividad de actualización prevista para Embajadores de Carrera Diplomática y Consular*, opté por un tema que me permite considerar, en una primera parte, cómo en medio de la transición de Colombia, que por muchos años fue un país emisor de migrantes y que hoy tiende a convertirse también en un país de tránsito, retorno e inmigración, resultan de buena referencia los cuatro casos -que afrontaron coyunturas similares en algunos tiempos- de los países que he seleccionado en el desarrollo de la segunda sección de este trabajo, con miras, en la parte final, de concluir o de esbozar una aproximación de lo que podría ser una política migratoria coherente y, en general, acorde con las buenas prácticas orientadas a garantizar una migración segura, ordenada y regular.

En desarrollo de este objetivo y teniendo como trasfondo los desafíos de la crisis actual ocasionada por la masiva inmigración de población venezolana, las experiencias de Argentina, Ecuador, Chile y Panamá, los cuatro casos que identifiqué para este ejercicio (en cierta forma basado en mi propia misión), ofrecen algunas lecciones de política migratoria ya sea desde el punto de vista normativo o por los programas implementados y demás delineamientos gubernamentales sobre la gestión de la migración en años recientes. Además de estos cuatro casos, en las conclusiones generales y recomendaciones, haremos igual referencia a la cooperación internacional y al multilateralismo, como parte de las estrategias a fin de que el manejo de la inmigración genere beneficios para todos, siempre bajo la perspectiva de que el asunto de las migraciones, hoy por hoy, es uno de los fenómenos de dimensión e impacto más global y que, por lo mismo, va más allá de la capacidad individual de los Estados.

Parte de nuestro enfoque, también apunta a que las lecciones a aprender, tema de la presente monografía, podrían contribuir en lo referido con la necesidad de estructurar una política integral migratoria sin que se perciba a la inmigración como una amenaza, sino más bien, hacer que ésta resulte como una oportunidad tanto para inmigrantes como para las comunidades de acogida.

Colombia ante la migración, un país en transición

A diferencia de otros países del entorno latinoamericano, en Colombia cabría considerar que los grandes flujos migratorios no han formado parte fundamental de nuestra historia. La propensión de ser un país emisor de emigrantes tiende a evolucionar y ya se observa que los flujos migratorios por año van cambiando, “en 2017, por primera vez, la inmigración superó a la emigración” (Robayo, 2019). Ante esta realidad, el fenómeno de la inmigración masiva proveniente de Venezuela se constituyó en un desafío sin antecedentes poniendo en evidencia la necesidad de priorizar el tema migratorio dentro del contexto de la política exterior y, al mismo tiempo, sobre bases de coherencia, articular, hacia lo interno, tanto acciones a distinto nivel como estructurar un marco jurídico que involucre a todos los actores y sectores de la sociedad.

Contexto y alcance del fenómeno migratorio

No existe ningún sistema global para regular el movimiento de las personas, es una competencia que recae en la soberanía de los Estados y que, por su complejidad, también hace parte de la agenda multilateral. Más que una crisis, “la migración ha de entenderse como un derecho”, así lo plantea (Lagos, 2018). Un reconocido investigador del tema en América Latina, Lelio Mármora, quien fuera invitado como conferencista cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia preparaba el *Documento CONPES 3603 de 2009 "Política integral migratoria"*, citado por (Markous, 2018), estima que más que una crisis migratoria, el mundo está frente a una crisis política y considera que “La migración en sí no es que haya aumentado tanto. El problema es la respuesta de los gobiernos. Hay un incremento de la xenofobia, del prejuicio racista y un negocio electoral”.

En 2017, según la ONU, más de 258 millones de personas vivían en un país distinto de aquel donde nacieron, el mayor número hasta ahora, frente a 173 millones en el 2000. Esta cifra incluye unos 68 millones de desplazados por la fuerza, de estos unos 25 millones de refugiados, 3 millones de solicitantes de asilo y cerca de 40 millones de desplazados internos (Naciones Unidas, 2019).

La complejidad y alcance de este asunto multilateral, tal como anota (Valdivieso Rivera, 2019, pág. 8), hace que la migración sea también “una problemática multidimensional que

involucra aspectos humanitarios, demográficos, económicos y de seguridad que no pueden ser abordados desde una sola perspectiva ni de manera individual por ningún Estado, sino que deben tratarse de manera integral y colectiva”.

La dinámica migratoria como oportunidad

Colombia que por muchos años fue un país tradicionalmente emisor de migrantes, hoy tiende, como ya se indicó, a convertirse también en “un lugar de tránsito, retorno e inmigración” (Palma, 2015). Situación que hace necesario diseñar y ejecutar una adecuada política migratoria, escenario en el cual, a manera de ejercicio, resultan de buena referencia los casos problemáticos en términos de inmigración que enfrentaron los cuatro países que he seleccionado, en especial por los paradigmas que siguieron y los ajustes posteriores que aplicaron.

Las lecciones que identificamos en estos cuatro casos, bien podrían ser oportunas en medio del diagnóstico de una dinámica migratoria en pleno desarrollo, aun cuando se observan relevantes avances orientados a la atención de la compleja coyuntura del fenómeno desbordado de la inmigración venezolana que según (Van Trotsenburg, 2019) “constituye uno de los flujos más grandes y rápidos de personas vulnerables del mundo... La mayoría de estos inmigrantes se dirigieron a Colombia, Perú, Ecuador y Chile, los principales países receptores. La dimensión de esta crisis la coloca como la segunda mayor a nivel mundial, después de la de Siria”. Es así como Colombia ha venido priorizando los asuntos migratorios tanto en lo interno, estableciendo políticas públicas, como en lo externo, implementando una política exterior tendiente a lograr que la comunidad internacional reconozca que existe una crisis de alcance regional y que se involucre. En consecuencia, las lecciones a aprender, tema de nuestro trabajo, aportarían en el proceso de estructurar una política integral migratoria en la que se perciba la inmigración como una oportunidad y no como una amenaza. En opinión de (Manjarrez Herrera, 2019, pág. 26) “dada la naturaleza social de los procesos migratorios, las políticas migratorias son políticas sociales en un sentido amplio y, por ende, tienen que ver con derechos económicos, políticos sociales, culturales, etc.”.

Perfil migratorio del país, estadísticas y nuevos desafíos

Colombia en su historia, a diferencia de otros países latinoamericanos, incluidos los 4 países/casos seleccionados como problemáticos en términos de inmigración, no había registrado

grandes afluencias de inmigrantes. Según estadísticas del DANE, para 2018 estarían viviendo en el país 965.015 extranjeros, con base en resultados del último censo nacional. Sin embargo, Migración Colombia y el propio Ministerio de Relaciones Exteriores estiman que al finalizar 2019, los extranjeros superarían la cifra 1.600.000, con lo cual pasarían a representar un poco más del 3,3% del total de la población colombiana que ya alcanzaría los “48,2 millones de habitantes” (El Espectador, 2019).

El impacto que rompe la tendencia histórica está representado por el flujo inmigratorio masivo de población venezolana que, según (Migración Colombia, 2019) hasta el 30 de junio de 2019 se encontrarían en el país 1.409.000 venezolanos, de los cuales 666.610 estarían en situación irregular y 742.390 regularizados, estos últimos distribuidos, según documentos así: 78.510 acreditan visa y/o cédula de extranjería, 66.297 se encuentran en el país dentro del tiempo de ley establecido y 597.583 tienen Permiso Especial de Permanencia, PEP. Por otra parte, de acuerdo con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), hasta junio de 2019, cerca de 2.800 venezolanos habrían solicitado refugio en Colombia. “A estas cifras habría que agregar el estimado de 400.000 colombianos retornados de Venezuela, casi 400.000 personas en tránsito al sur del continente en lo que va del año 2019 y una migración pendular diaria cercana a 45.000 ciudadanos del lado venezolano que dependen del paso en la zona de frontera, según los últimos datos oficiales de Migración Colombia” (El Espectador, 2019a). Otras referencias, ver (Tabla Estadísticas Migratorias, Colombia, sobre flujos migratorios y visas expedidas).

Otros datos adicionales, según estimaciones de la ONU, más 3,4 millones de personas han abandonado Venezuela entre enero de 2016 a enero de 2019. El gobierno colombiano prevé que podrían llegar a 3,5 millones. Un reciente informe de la OEA indica que esta cifra puede oscilar a finales del 2019 entre 5,3 y 5,7 millones de personas y entre 7,5 y 8,2 millones en 2020. Esta tendencia representaría 1,7 millones en 2019 y 2,6 millones en 2020 de venezolanos en Colombia, de mantenerse el porcentaje de recepción del 32% del total de venezolanos que han emigrado de su país (El Espectador, 2019b).

Este gran flujo inmigratorio que, junto con los colombianos retornados de Venezuela, busca mejores oportunidades o condiciones económicas, laborales y que, dada su vulnerabilidad, demanda también, asistencia humanitaria y protección, todo esto en medio de la complicada situación política y social que atraviesan en ese país. Frente a este fenómeno, aparte de otros

problemas internos de *movilidad humana*¹, el Estado colombiano se ha visto desbordado hasta el punto de promover y lograr el involucramiento de la comunidad internacional. Justo, en términos de movilidad humana, Colombia afronta una problemática que no presenta ningún otro país del continente americano como es el desplazamiento interno. Según el ACNUR, en el 2018 Colombia acumuló 7'816.500 desplazados internos, siendo por cuarto año consecutivo el primer país en el mundo en víctimas de desplazamiento forzado dentro del mismo país. Y “en general, en desplazamiento tanto interno como externo, Colombia, con un total de alrededor de 8 millones de víctimas, ocupa el segundo lugar en el mundo, después de Siria, que tiene 13 millones de desplazados forzosos” (ACNUR, 2019).

Ahora, en relación con la emigración, los nacionales colombianos residentes en el exterior ascienden a poco más de 5 millones, según estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto representaría cerca del 11% del total de la población de Colombia. Una diáspora que sería como la ciudad (virtual) más grande después de Bogotá, respecto de la cual se han desarrollado más acciones y políticas tanto en asistencia consular como en promoción de retorno.

La emigración colombiana, a pesar de sus causas, conlleva beneficios como nuevas oportunidades o los flujos de remesas que para el 2018 aumentaron en el 15,33% alcanzando los US\$6.338,8 millones, un récord histórico. No obstante, este dinero se gasta típicamente en bienes de consumo y agrega poco a la capacidad productiva de una economía (Hora de aprovechar la diáspora colombiana!, 2019).

Avances en el manejo de la inmigración, una oportunidad para los casos de referencia

En medio de este perfil o contexto integral migratorio, la política pública que viene gestionando Colombia para enfrentar el fenómeno inmigratorio registra avances a destacar, p.e., en lo interno, la promulgación en noviembre de 2018 del *Documento CONPES 3950/2018* (Departamento Nacional de Planeación, 2018) que establece estrategias y acciones para dar respuesta a la crisis inmigratoria y la radicación en el Senado el 24 de julio de 2019, por parte del

¹ “*Movilidad humana* es entendida como el proceso a través del cual una persona, familia o grupo humano se desplaza a fin de establecerse temporal o permanentemente en un sitio diferente a aquel donde ha nacido o residido hasta el momento, dando cabida a varias categorías de protección internacional dado que es inclusivo de migrante, solicitante de refugio, asilados, apátridas, desplazados internos, entre otros.” Concepto tomado de Betilde Muñoz “Migración Internacional en las Américas: un fenómeno hemisférico” *Orbis*, 23 (marzo 2019), págs. 18-19

Canciller Carlos H. Trujillo, del *Proyecto de Ley "por medio del cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano"* (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia / Senado de la Republica, 2019). Por otra parte, se ha fijado como hoja de ruta el *Plan Estratégico Institucional 2019-2022* donde entre sus objetivos está “Desarrollar una nueva política migratoria integral que considere las nuevas dinámicas migratorias a las que se enfrenta Colombia como país emisor, receptor y de tránsito de migrantes” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2019). Es a este ámbito que apuntaría, precisamente, este ejercicio de traer la referencia de otras experiencias de políticas migratorias de cuatro países de la región que en distintos momentos de su historia han tenido que enfrentar coyunturas y problemáticas de tipo migratorio similares.

Cuatro países o casos de experiencias en política migratoria -con énfasis en el manejo de la inmigración- de buena referencia para Colombia.

Los ‘cuatro casos que identifiqué en el mundo (diferentes de Colombia) problemáticos en términos de inmigración a fin de indicar qué lecciones puede aprender Colombia de ellos para atender el fenómeno y procurar, sobre los mismos, esbozar una aproximación de lo que podría ser una política exterior coherente con conclusiones’ corresponden a países de nuestro entorno geográfico como son **Argentina, Ecuador, Chile y Panamá** que han implementado políticas migratorias, si bien cíclicas o cambiantes, según los últimos gobiernos, de todas maneras, representan patrones o modelos de manejo de la migración que podrían interesar a Colombia. Se trata de cuatro países con “perfiles socioeconómicos relativamente estables” (Muñoz, 2019, pág. 17) que los ha convertido en países de interés para los migrantes, tanto así que junto con Colombia se han visto impactados por la inmigración masiva de población venezolana.

Argentina, Ecuador, Chile y Panamá, son cuatro casos/países problemáticos en términos de inmigración, que al igual que Colombia, en los últimos años han terminado convertidos en países de origen, de tránsito, de destino o de retorno (Muñoz, 2019, pág. 18).

En la selección de estos cuatro países interesó también el criterio y coincidencia de que igual, figuran entre los primeros puestos de destino de los emigrantes colombianos en los últimos años.

Caso Argentina, un modelo de gestión migratoria de referencia en el mundo

La inmigración, valora (Stubrin, 2019), ha sido uno de los elementos constitutivos de la Argentina, ayudando a moldear el país tal como se conoce hoy. La política migratoria² que impulsó Argentina a comienzos de este siglo representó un importante referente para el mundo. Al mismo tiempo que los países de mayor desarrollo cerraban sus fronteras, Argentina promovió un modelo alternativo de inclusión en el cual la movilidad humana era reconocida como un derecho humano esencial (Novick, 2012, pág. 10), transformando así el anterior paradigma basado en la “seguridad nacional” que pretendía protegerse ante la amenaza potencial de los extranjeros. La *Ley 25.871 de 2004* (derogó la Ley de facto de 1981) representó, según los analistas, un hito que caracterizaba, en su momento, a la Argentina como un país de referencia internacional al incorporar estándares de derechos humanos en su legislación migratoria y como lo plantean (Penchaszadeh & García, 2018, pág. 95):

...reconoció el derecho humano a migrar e igualó a nacionales y extranjeros en el acceso a derechos en materias clave como la seguridad social, la justicia, la salud, la educación y los derechos laborales. Asimismo, el Estado asumió con esta Ley un rol inédito en la integración de las personas migrantes. Se impuso el deber de instruirlos respecto de sus derechos, entendiendo que la regularidad documentaria es uno de ellos y no una prerrogativa estatal...

Así mismo, la citada Ley 25.871 fue considerada como un modelo de gobernanza participativa al ser el resultado de años de discusión y consensos entre gobierno, parlamentarios, iglesias, sindicatos, sociedad civil y organismos internacionales. El Embajador (Stubrin, 2019, pág. 35) destaca el equilibrio entre derechos y deberes para los inmigrantes.

² La nueva política migratoria argentina representó un giro ideológico que en la práctica se reflejó en medidas como: “a) aprobación de la Convención Internacional que protege los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares; b) sanción de nueva ley de refugiados, que viene a llenar un vacío legal largamente demandado por los organismos involucrados y las asociaciones; c) amnistía a inmigrantes extra-Mercosur; d) implementación del programa de regularización permanente conocido como Patria Grande que benefició a casi 700.000 migrantes; e) aprobación del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur; f) sanción del decreto reglamentario de la nueva ley migratoria; g) ampliación de la participación de las asociaciones de inmigrantes y refugiados previstas en las nuevas leyes; h) creación del Programa Raíces (retorno y vinculación con investigadores y científicos argentinos emigrados) y su posterior confirmación como política de Estado; i) creación del Programa Provincia 25, de enlace y unión con argentinos emigrados); j) aprobación de la ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas; k) creación de la Comisión Nacional para los Refugiados; l) firma de acuerdos migratorios bilaterales con Chile y el Perú; m) aprobación del Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados parte del Mercosur; entre otras.” (Novick, 2012)

Coyuntura y cambios en la política migratoria argentina

Luego de doce años en la presidencia de Argentina del matrimonio Néstor Kirchner/Cristina Fernández que lideraban el Frente para la Victoria, en diciembre de 2015, es elegido Mauricio Macri de la Alianza Cambiemos, un partido de centro derecha lo cual generó un ‘punto de quiebre’ tanto en lo económico como en la política migratoria. Las modificaciones contenidas en el *Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70* (de enero de 2017), de alguna manera regresaban a la securitización al fundamentarse en una “vinculación directa entre migración y criminalidad” (Canelo, Gavazzo, & Nejamkis, 2018) y a enfatizar el control, en detrimento de la integración de los migrantes (Penchaszadeh & García, 2018, pág. 102).

Ante la nueva situación que representó un vuelco de política migratoria, Amnistía Internacional en un informe ante el Comité para los Trabajadores Migratorios de Naciones Unidas (CTM) alertaba del cambio giro de paradigma en la perspectiva migratoria de Argentina a raíz del citado nuevo Decreto que restringe las condiciones de permanencia en el país, endurece las causales de expulsión, vulnera derechos históricamente conquistados, aplica separación familiar y discriminación. Esta norma modifica el espíritu migratorio de la Ley de Migraciones de 2004 (sputniknews.com, 2019). La directora de Amnistía Internacional, Mariela Belski comentaba que, si bien “la política migratoria en Argentina ha sido reconocida como un modelo por la comunidad internacional, el nuevo enfoque migratorio trajo una serie de regresiones que *violan los derechos de las personas migrantes y fomentan la discriminación y la xenofobia hacia esta población*” (sputniknews.com, 2019a). La nueva norma migratoria vincula la migración con el crimen organizado y el narcotráfico generando efectos adversos en la sociedad como estigmatización y xenofobia con lo cual, justifica estrictos controles que en lugar de garantizar los derechos de los migrantes y su integración como se venía aplicando, se restringen dichos derechos generalizando la percepción de “sospecha sobre los migrantes”, aparte de crear temor en ellos ante el riesgo de deportación (Canelo, et al., 2018, pág. 164).

Si bien el gobierno del presidente Macri justificó las nuevas normas migratorias en el crecimiento de los delitos como el terrorismo, tráfico de personas, lavado de dinero, entre otros, numerosas ONGs, organizaciones de migrantes y otros sectores de la sociedad civil, calificaron esas medidas como una política regresiva. En medio de los debates entre la opinión pública frente al discurso gubernamental anti-inmigratorio, algunos estudiosos de esta coyuntura se

preguntaban si Argentina al pretender imitar a la Unión Europea en mecanismos excluyentes y violatorios de los derechos humanos estaría alimentando esa ilusión de pertenecer al mundo desarrollado? (Caggiano, 2017). Para el caso, sería como asociar la migración turca, marroquí y otras de origen africano en países como Alemania, Francia o España con la migración boliviana, paraguaya, peruana o incluso colombiana en Argentina.

Por otra parte, entre los cuestionamientos de legitimidad de la cambiante política migratoria que se dio en el Gobierno Macri, se agregaba que otra de las diferencias entre la *Ley 25.871 de 2004* (concibe a los migrantes bajo el paradigma de los derechos humanos) y el *Decreto DNU 70 de 2017* (énfasis en la securitización), está en el origen de dichas normas. La primera resultó de años de debate en la instancia Legislativa y acuerdos entre distintos actores políticos, mientras la segunda se trató de una decisión unilateral del Ejecutivo (Canelo, et al., 2018).

Perfil migratorio del país y estadísticas

Podría decirse que la normatividad migratoria favorable causó un ‘efecto llamada’ en la Argentina dado el incremento del flujo de inmigrantes que para 2018, según el Instituto de Estadísticas y Censos, INDEC, sobrepasaban los 2.3 millones, lo cual representa 5% de la población total de alrededor 45,3 millones, una de las proporciones de extranjeros más alta en América Latina. Otras referencias, ver (Tabla Estadísticas Migratorias, Argentina). Mientras los argentinos emigrantes bordearían 1 millón, cerca del 2,2%. En Argentina, un país de perfil migratorio multidiverso, interesa destacar dos comunidades de inmigrantes:

La inmigración colombiana en Argentina.

Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones, de 2011 a 2017 se radicaron legalmente en la Argentina más de 155.000 colombianos, de los cuales un 67% acredita nivel de educación superior y trabaja cerca del 90%. Según estudio de la (Organización Internacional para las Migraciones OIM, 2016) citado por (Stubrin, 2019, pág. 38) indica que:

...77% de los colombianos que estudian en la Argentina pagan por sus carreras; 74% de los que trabaja cuenta con una relación laboral registrada, una proporción por encima del promedio total argentino, lo que implica no solo que gozan de beneficios, sino que aportan al sistema de seguridad social nacional; 78% paga por la vivienda que ocupa; y 99% de los colombianos encuestados recibe atención médica...

Estos datos, en general, reflejan una migración amigable y provechosa tanto en las oportunidades y potencialidades personales para los inmigrantes como para el país de acogida.

La inmigración venezolana en Argentina.

En 2019, los migrantes venezolanos que ya superan los 300.000, pasaron a representar la primera corriente inmigratoria en la Argentina concentrada masivamente en más del 83% en la metrópoli de Buenos Aires. Esta situación implicó iniciativas de política migratoria tendientes a redistribuir esta concentración de inmigrantes en la capital hacia las zonas más despobladas del país o de mayor demanda laboral. Esta estrategia bien puede constituir otro ejemplo para el manejo de política inmigratoria sobre todo cuando se trata de acoger flujos masivos.

Conclusiones sobre el caso argentino y su relación como lección para Colombia

La experiencia de Argentina en los años 2003-2004 al diseñar una política migratoria bajo el paradigma de prácticas centrado en los derechos humanos, puede ser valorado como una lección para Colombia. La Ley 25.871 de 2004, como señala (Mármora, 2010) citado por (Stubrin, 2019, pág. 35) es un ejemplo de “gobernanza³ participativa” en la medida que:

...fue fruto de años de discusión y consensos entre gobierno, parlamentarios, iglesias, sindicatos, sociedad civil y organismos internacionales. La ley es considerada un ejemplo, por la forma en la que incorpora normativa internacional y por su equilibrio entre derechos y deberes para los inmigrantes. Reconoció el carácter dinámico de la inmigración y su aporte –presente y potencial– al país, y facilitó la regularización de los migrantes desde una perspectiva de derechos humanos.

En general, entre mayor participación en la formulación de la política migratoria, se favorece una buena gobernanza, el respeto de los derechos básicos, genera beneficios para todos los actores tanto gobierno y sociedad receptora, promueve una migración segura, ordenada y regular, con mejor inclusión al brindar oportunidades en lo social, laboral, cultural, etc.

³ El concepto de gobernanza (*governance*) adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas. En la sociedad actual, los procesos nacionales de decisión pública se vuelven cada vez más permeables a la influencia de actores internacionales, nacionales, regionales y locales. Zurbriggen, Cristina. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), p.40.

Otro punto para considerar de la experiencia de políticas migratorias en Argentina se refiere a la adopción de posteriores medidas por parte del gobierno en 2017, que, sin cursar mayor participación, priorizaban la seguridad en detrimento de la integración de los inmigrantes al vincular migración y criminalidad. Problemática que significó retrocesos y excesivos controles migratorios, situación que ocasionó acciones judiciales al considerar inconstitucionales las nuevas normas migratorias (Penchaszadeh & García, 2018).

Esta nueva estrategia de manejo de la migración del caso Argentina, ofrece también otra lección de política migratoria y es que, tratándose de una norma unilateral del poder ejecutivo, que afectó derechos adquiridos, lleva a una situación en que “lo legal”, como afirman (Penchaszadeh & García, 2018, pág. 106) “puede ser ilegítimo (por autoritario). También, que la legalidad democrática solo puede ser progresiva; nunca regresiva”.

Estas dos medidas de carácter migratorio promulgadas por el Estado argentino en el lapso de menos de 13 años (entre 2004-2017), al final propiciaron otra compleja problemática que como afirma Ceriani, citado por (Canelo, et al.,2018, pág. 175), el Decreto DNU 70/2017 “vino a convertir una xenofobia latente en nuestra sociedad en política de Estado. Y eso es sumamente grave en términos de convivencia, integración y cohesión social”.

Los efectos confusos de este ambiente social suelen también presentarse en algunos países de mayor desarrollo cuando desde el gobierno se promueven medidas migratorias fundamentadas más en la seguridad interna. Podría decirse, para el caso del fuerte cambio de paradigmas (derechos humanos vs. seguridad interna) registrado en la política inmigratoria argentina en el curso del período de tiempo antes señalado, que salieron a la luz situaciones donde al lograr imponer ciertos “problemas sociales” en la agenda política y defender como legítimas determinadas soluciones compatibles con las tendencias políticas del gobierno de turno y con sus sectores afines, terminaron por hacer que “la existencia de normas garantistas no es suficiente para evitar que, al cambiar el contexto sociopolítico que les dio origen, reaparezcan conflictos irresueltos” (Canelo, et al.,2018, pág 173).

Caso Ecuador, un modelo innovador de gestión migratoria

Ecuador, otro de los países que he seleccionado como caso/tipo problemático en materia de inmigración tanto por su situación particular interna como por los efectos regionales que ocasionó su política migratoria en los últimos años. A pesar de ser un país pequeño, la migración lo ha convertido en un importante actor internacional ya sea por ser emisor y receptor de migrantes como por su acogida de desplazados, convirtiéndolo en el primer país de refugio de América Latina. A raíz de la crisis financiera de finales de los 90's, miles de ecuatorianos emigraron, luego recibió una numerosa inmigración de colombianos, cubanos y últimamente venezolanos en masa.

Política migratoria en el país de la ciudadanía universal

Ecuador, al igual que Argentina, implementó una política migratoria abierta y fundamentada en el paradigma de los derechos humanos tanto o más que, en el contexto de las relaciones internacionales, estableció el innovador “principio de la ciudadanía universal⁴” a nivel de la (Constitucion de la República del Ecuador, 2008) que en su Título VIII dispone:

TITULO VIII RELACIONES INTERNACIONALES Capítulo primero. Principios de las relaciones internacionales. Art. 416.- Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores y, en consecuencia: ... 6. Propugna el *principio de ciudadanía universal*, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. 7. Exige el respeto de los *derechos humanos*, en particular de los derechos de las *personas migrantes*, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos...

⁴ En el Diccionario de Acción Humanitaria “*ciudadanía universal*” se define como un principio, categoría o condición gracias al cual todas las personas, en cualquier lugar del mundo, pueden ser reconocidas en su calidad de sujetos de derecho. Que los derechos humanos no se relacionan con su pertenencia a un Estado en particular y, por tanto, deben ser protegidos y respetados en cualquier territorio. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>

En este orden de ideas, partiendo de un diagnóstico sobre movilidad y derechos humanos, el Gobierno del Presidente Rafael Correa fijó en su *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir* (SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009, pág. 261) el Objetivo 5 “garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana” donde se establecía:

...el Gobierno Nacional, en el tema de movilidad humana, propende hacia un tratamiento recíproco de las y los migrantes. Es decir, el Ecuador respeta todos los derechos de las personas que inmigran, pero al mismo tiempo busca que a las y los ecuatorianos en el exterior se les respete sus derechos. El principio de ciudadanía universal está consagrado en la Constitución y se han dado pasos en firme para respetarlo, como la decisión de retirar la exigencia de visa a los extranjeros...

Buenas prácticas inmigratorias, pero con regulación

A pesar de disponer de tan importantes instrumentos, se tardó casi nueve años para que Ecuador contara con una norma amplia e integral de política pública migratoria que se ajustará a la nueva Constitución como fue la *Ley Orgánica de Movilidad Humana* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) que en su artículo 1 fijó el objeto y ámbito al “regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares”. Al mismo tiempo, se elaboró el *Plan Nacional de Movilidad Humana* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, 2018, pág. 9) que se basa en cuatro políticas destinadas a promover la ciudadanía universal y la movilidad libre en la esfera internacional; generar condiciones para promover una migración ordenada y segura; fortalecer la protección de los derechos de esta población; y defender su diversidad, integración y convivencia. En general, podría decirse que Ecuador ha implementado buenas prácticas en materia de movilidad humana y que además de su normatividad interna, ha negociado Estatutos Migratorios con sus vecinos Colombia y Perú que facilitan los flujos migratorios fronterizos.

No obstante, en la práctica, la no diferencia entre nacionales y extranjeros o la libre movilidad que lleve a que ninguna persona se considere ilegal por su condición migratoria, hoy por hoy,

resulta una utopía, dando lugar a cuestionar qué aplicación tendría la *ciudadanía universal* cuando Ecuador regula la migración?. Como concluye (Orin López, 2015) “mientras siga coexistiendo la discriminación junto a la limitación de libre movilidad, nos encontramos ante un concepto el cual no está listo ni para ser empleado, ni para ser garantizado”. La noción constitucional de la ciudadanía universal y el reconocimiento de la libre movilidad, se han traducido en la práctica en el ingreso de extranjeros con libre visado y la permanencia legal por 90 días en territorio ecuatoriano, excepto para algunas nacionalidades (Correa, 2016, pág. 15).

Al año de la vigencia de la nueva Constitución, el gobierno ecuatoriano, optó por reestablecer la exigencia del visado a los ciudadanos chinos y, unos meses después, a nacionales de 10 países en especial de Asia y de África al observar que Ecuador se estaba convirtiendo en escala de tránsito hacia Brasil y Estados Unidos de migrantes irregulares, situación que llevó a que en el 2010 se reestableciera también la visa a Cuba y otros países, incluso atendiendo a la petición de países vecinos y de la región (Correa, 2016, pág. 14) que atribuyeron al levantamiento generalizado de visados un efecto de inestabilidad migratoria ante la entrada masiva de inmigrantes irregulares de Europa del Este, de países asiáticos y africanos, muchos vinculados a redes de narcotráfico y trata de personas. Esta situación incidió en el restablecimiento de visas, por ejemplo, en agosto de 2019 se dispuso requerimiento de visa para 11 países más y al mismo tiempo, el nuevo gobierno, al igual que en Argentina, plantó la necesidad de reformar la Ley de Movilidad Humana cuanto llevaba escasos 2 años de estar vigente (El Telegrafo, 2019).

Es así como frente a la nueva realidad inmigratoria, el Gobierno del Presidente Lenin Moreno impulsa en julio de 2019 una reforma a la Ley de Movilidad Humana que implique el aumento de controles al ingreso de extranjeros y la deportación, siguiendo procedimientos más expeditos, así como la realización de un censo que facilite ordenar la inmigración.

Ante el fenómeno de la inmigración masiva de venezolanos, Ecuador establece en agosto de 2019 un proceso de visado humanitario como requisito para ingresar o también aplicar a su regularización, para lo cual fijó como plazo hasta marzo de 2020 (CNN, 2019).

Perfil migratorio del país y estadísticas

Ecuador se convirtió desde el 2008 en un importante país de destino migratorio, además por otros factores como una economía dolarizada. Los resultados del último Censo de Población y

Vivienda de 2010 muestran que cerca del 60% de la población extranjera en Ecuador es de nacionalidad colombiana, seguidos de peruanos, estadounidenses, españoles, cubanos y venezolanos. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, para el año 2017 los extranjeros que residían en Ecuador se estimaban en alrededor de 400 mil que representan el 2,5% del total de su población. La Subsecretaría de Migración del Ministerio del Interior registró que, en 2018, el flujo migratorio de los extranjeros fue más dinámico que el de los ecuatorianos (Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador INEC, 2018). Los emigrantes ecuatorianos sobrepasan de 1.200.000, cerca del 7% de su población total de alrededor de 17 millones. Otras referencias, ver (Tabla Estadísticas Migratorias, Ecuador).

Las estadísticas sobre inmigración se disparan para mediados del 2019 cuando, según ACNUR habrían alrededor de 400 mil venezolanos, de los cuales 115 mil regularizados y 250 mil con visas humanitarias.

Por otra parte, Ecuador es el país de América Latina y el Caribe con el mayor número de refugiados reconocidos que a octubre de 2019 suman 68.708 personas de más de 70 países, de los cuales 97,14% corresponde a colombianos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, 2019).

La inmigración colombiana en Ecuador.

La migración colombiana hacia el Ecuador mantuvo constante crecimiento desde finales de los años 90's al mismo tiempo que fue cambiando de perfil. Al inicio, además de la población de áreas de frontera, migraron profesionales y ejecutivos en desarrollo de la integración económica y comercial, además del estímulo de la dolarización. Luego vino la mayor oleada de inmigración con la acentuación del conflicto interno aplicando incluso al refugio como forma de regularización hasta cuando se implementaron facilidades para establecerse de manera permanente con la llamada "Visa Mercosur". Hacia el 2017, los colombianos dejaron de ser el mayor flujo de inmigración al Ecuador.

En general, en el Plan Nacional de Movilidad Humana, se estimaba en cerca de 500 mil colombianos residentes en Ecuador, incluyendo a la población en situación irregular y refugiados (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, 2018, pág. 22). Gracias a la política migratoria abierta y coherente que ha venido ejecutando el Ecuador en los últimos

años, podría decirse que es el país donde proporcionalmente se registra el mayor número de colombianos en situación regular.

Conclusiones sobre el caso ecuatoriano y su relación como lección para Colombia

Entre logros, avances y retrocesos, la experiencia de Ecuador es de buena referencia por cuanto ha reorientado su política migratoria pasando de una concepción centrada en la seguridad a una visión integral de la migración con enfoque de protección de derechos humanos, tal como quedó establecida en la nueva *Constitución de 2008* y luego implementada en los Planes de Desarrollo durante la Presidencia de Rafael Correa.

Igualmente, es muy relevante la lección que Ecuador puede ofrecer con el logro de aprobar en febrero de 2017 la *Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento* que armoniza e integra en un solo cuerpo legal a todas las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares. Estos elementos, precisamente, han sido tomados en cuenta o son de referencia en el texto del Proyecto de Ley por medio del cual se establece la política integral migratoria que actualmente cursa debate en el Congreso colombiano.

Ecuador, un país muy similar a Colombia al ser emisor, receptor y lugar de tránsito de inmigrantes, ha implementado buenas prácticas migratorias. Así mismo, a partir del principio de la coherencia, ha procurado articular su política pública en beneficios para los inmigrantes lo cual conlleva, como ya se mencionó, cambios del paradigma de seguridad nacional por el de derechos humanos al considerarlos como sujetos de derecho, que participan activamente en la construcción del país donde deben integrarse.

Caso Chile, un modelo que tiende a la restricción inmigratoria

Chile, otro país de nuestro entorno regional con tradición migratoria pero que, en el último tiempo, a consecuencia de la problemática inmigratoria derivada de los flujos masivos especialmente de peruanos, haitianos, colombianos y venezolanos, el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera ha defendido ante la comunidad internacional la separación de la inmigración de los derechos humanos, paradigma contrario a los principios que han caracterizado a la política migratoria de Argentina y de Ecuador, dos de los países/casos seleccionados para nuestro estudio. El Subsecretario del Interior al anunciar que Chile no participaría de la ratificación del *Pacto Mundial para las Migraciones* afirmó “Nuestra posición es clara. Nosotros decimos que la migración no es un derecho humano. El derecho lo tienen los países de definir las condiciones de ingreso de los ciudadanos extranjeros. Si fuera un derecho humano, entonces estamos en un mundo sin fronteras” (CNN Chile, 2018).

Frente a la alta inmigración que viene registrando Chile, algunos analistas la relacionan con la capacidad de atracción migratoria del país y por la expectativa de oportunidades. El desafío está en lograr integrar con provecho mutuo a los inmigrantes y como estima (Rojas, 2019, pág. 13):

...cabe hacer una distinción importante entre la capacidad de atracción de un país y su capacidad de absorción de la inmigración de una manera que no genere marginación, fuertes conflictos y el riesgo de una reacción xenófoba. La primera está dada, básicamente, por el diferencial de ingreso per cápita entre el país receptor y el emisor de migrantes.... En 2017, los datos del Banco Mundial mostraban que nuestro PIB per cápita, medido en paridad de poder adquisitivo, superaba en un 70% al de Colombia y en más de 80% al de Perú, más que doblaba el de Ecuador, triplicaba el de Bolivia, Guatemala y El Salvador...En suma: Chile tiene, y seguirá teniendo en el futuro que podemos avizorar, una capacidad de atracción migratoria muy alta en nuestra región, en especial al cerrarse otros destinos migratorios en países más desarrollados...

Nueva política migratoria

Iniciando el segundo mandato del Presidente S. Piñera en el 2018, se presentó al Congreso un Proyecto de Ley de Migraciones con indicaciones que permita adecuar la normativa con la nueva realidad migratoria y al mismo tiempo, se implementó un cambio de política inmigratoria con el

lema “ordenar la casa” en procura de regularizar un alto número de inmigrantes y se promovió “una nueva política migratoria moderna que fomente la migración segura, ordenada y regular, adecuándose a los tiempos actuales y a las necesidades del país, pero sin nunca perder de vista los derechos y la protección de los migrantes” (Nueva Ley de Migración, 2018). En la práctica, la rigurosidad en los procedimientos ha implicado restricciones y vulneraciones, por ejemplo, en casos de deportaciones, situación que generó cuestionamientos por considerar que iban contra la tradición de Chile en materia migratoria y en sentido contrario a la práctica de otros países de la región que han implementado visas humanitarias y de facilitar la movilidad en el caso de los ciudadanos venezolanos.

El proceso de regularización extraordinario al que esperaban se inscribiera alrededor de 300 mil inmigrantes, según algunas publicaciones, sólo aplicaron cerca de la mitad dada la limitante de poder optar si habían ingresado antes del 8 de abril de 2018, además de que la capacidad logística se vio superada.

Un año después, aún cursa en el Congreso el Proyecto de Ley de Migraciones, que reemplazaría la Ley de Extranjería que data de 1975, proyecto que parece seguir principios más restrictivos que aperturistas siendo el más sensible la eliminación de la opción de entrar a Chile como turista y poder solicitar visa o cambiar de estatus migratorio estando en Chile. “Además, se crea el Consejo de Política Migratoria, que deberá formular y actualizar sistemáticamente y de forma periódica una política migratoria para el país.” (El Mercurio On-Line, 2019). De culminar el trámite legislativo y ser aprobada, estaría entrando en vigencia para el año 2020. El actual gobierno estima que Chile ya está llegando al tope de su capacidad de recibir extranjeros con lo cual se espera que la política migratoria continúe cerrándose en los próximos años.

En términos de sociedad, la creciente inmigración que ha experimentado Chile en los últimos años ha impactado la convivencia, situación que como anota (Perez, 2019, pág. 3):

...El Ejecutivo ha debido hacerse cargo no solo del aumento exponencial de los flujos migratorios, sino también de la desidia del anterior gobierno de la Nueva Mayoría. Sin embargo, las reformas y propuestas de la actual administración se han articulado principalmente desde la retórica de “ordenar la casa”. Esta lógica es insuficiente para tratar las múltiples dimensiones del fenómeno, porque se enfoca principalmente en asuntos de

seguridad y política fronteriza, prescindiendo de aquellas cuestiones relacionadas con la convivencia y la integración...

Perfil migratorio de país y estadísticas

Las nacionalidades que en el último tiempo (desde 2015) más habían llegado a Chile eran peruanos, colombianos, y bolivianos, pero en los últimos 3 años se disparó la inmigración de venezolanos. El segundo colectivo que más aumentó es el haitiano. En general, mayormente entre edades 20-35 y mujeres con lo cual el interés migratorio es económico-laboral. Ante esta realidad, el desafío para Chile está en lograr mayor cohesión social, “fortaleciendo una mirada inclusiva y participativa para el desarrollo de Chile” (Sandoval Ducoing, 2017).

Los estudiosos del fenómeno migratorio indican que entre los chilenos se ha ido creando una sensación de incomodidad ante la entrada de tantos extranjeros en tan poco tiempo. Las estadísticas migratorias y censos recientes indican que Chile enfrenta una situación inmigratoria prácticamente sin precedentes dado el crecimiento vertiginoso del número de extranjeros residentes en el país. “En 2014 había aproximadamente a 416 mil extranjeros en Chile, que representaban el 2,3% de la población. Tal cifra aumentó drásticamente a casi un millón en 2017, lo que pasó a representar un 5,5% de la población” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018, pág. 1). Para mediados de 2019, se estimaba que los inmigrantes ya bordearían 1.300.000 (de los cuales cerca de 500.000 en situación irregular), lo cual es una proporción altamente significativa (6,7%) frente a su población total de alrededor de 19.200.000 millones. Los inmigrantes procedentes de Venezuela ya alcanzarían el 25% del total de extranjeros viviendo en Chile, algo más de 325.000. Por otra parte, la cifra de chilenos que han emigrado tiende a disminuir, alrededor de 672.000, no superarían el 3,5% de la población total. Otras referencias, ver (Tabla Estadísticas Migratorias, Chile).

Conclusiones sobre el caso chileno y su relación como lección para Colombia

La inmigración vertiginosa que en tan corto tiempo y sin antecedentes viene enfrentado Chile, ha propiciado que el Gobierno fomente medidas restrictivas al ver amenazada su capacidad de absorción, una coyuntura similar puede estar sucediendo en Colombia. Ante esta realidad, los expertos en el tema recomiendan la implementación de “una política de inmigración acorde a la capacidad de absorción migratoria del país y una política de integración que haga posible realizar

el aporte potencial que los inmigrantes pueden hacer al desarrollo sustentable del país” (Rojas, 2019, pág. 1). Esta visión y manejo de la migración bien puede valorarse como una lección o un ejemplo para tener en cuenta ante situaciones que tiendan a complicarse como bien podría ser el caso en Colombia.

En este mismo orden de ideas, otra importante lección de la situación de Chile para Colombia se podría identificar en el hecho de que la integración y la convivencia entre nacionales y extranjeros depende del rechazo o la aceptación de los inmigrantes, estrategia que no debe recaer exclusivamente en el Estado. En este sentido, como estima (Perez, 2019, pág. 11) la complejidad del fenómeno migratorio obliga a que los gobiernos locales y la sociedad civil también cumpla un papel relevante en el manejo de los efectos que provoca, “sobre todo en las relaciones entre aquellos sectores invisibilizados por la pobreza en la sociedad receptora y quienes llegan al país en situaciones particularmente precarias”. Este diagnóstico, indudablemente se hace presente en las actuales manifestaciones de malestar social que están viviendo en Chile.

Caso Panamá, un modelo entre otorgar facilidades o restringir la inmigración

Panamá, de los casos seleccionados, quizá es el país de mayor flujo inmigratorio proporcional a su tamaño y a su población. Gracias a su posición geográfica y conectividad, Panamá históricamente ha sido como un punto de encuentro, de ahí su perfil multicultural. Por otra parte, en los últimos años, debido a su estabilidad económica y política, Panamá ha dejado de ser un país de tránsito para convertirse en un país receptor o de destino preferido de inmigrantes procedentes de países de la región, como centroamericanos, colombianos y venezolanos.

Política migratoria con facilidades

Durante el Gobierno del Presidente Juan Carlos Varela que concluyó en junio de 2019, se implementó una política migratoria que brindó facilidades a los inmigrantes. En este sentido, mantuvo con ajustes la vigencia de la Ley 3 de 2008 (creó el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y reguló otras disposiciones migratorias), y al mismo tiempo, continuó los programas conocidos como “Crisol de Razas”⁵ establecidos en 2012 que permitieron a cerca de 300 mil extranjeros regularizarse. Igualmente, se suscribió el Pacto Mundial para las Migraciones, tema que generó controversia política interna.

Nueva política inmigratoria con restricciones

Para revertir esta tendencia de alta inmigración y de descontrol que, según los críticos, ha permitido que numerosos extranjeros hayan entrado al país como turistas y luego permanezcan indefinidamente de manera irregular, el nuevo gobierno del Presidente Laurentino Cortizo que asumió en julio de 2019, en su Plan de Gobierno propone “...Panamá debe aplicar las leyes de controles migratorios y leyes laborales sin excepción...Nuestra política migratoria debe ser selectiva, estricta, y con el principal objetivo de fortalecer nuestro país. Debemos decidir de manera estratégica quién entra a nuestro país y quién se puede quedar, basado en reglas claras y con procesos eficientes” (Cortizo, Política Migratoria en el Plan de Gobierno, 2018). En desarrollo de esta propuesta, en el Plan de Acción (Cortizo, Plan de Acción, 2018, pág. 41) se precisa la necesidad de implementar una reforma migratoria integral bajo el delineamiento:

⁵ *Crisol de Razas* se denomina así a los programas de regularización extraordinaria de extranjeros en situación irregular iniciados en el Gobierno de Ricardo Martinelli (2009 –2014). Incluyen procedimientos, requisitos y actividades tendientes a facilitar los trámites para que muchos extranjeros pudieran regularizarse sin salir de Panamá.

...Debemos lograr un balance entre la migración y las necesidades económicas, fiscales y de seguridad social de nuestro país, como parte de una política migratoria basada en los intereses nacionales y que sea de beneficio para Panamá; por ejemplo, favoreciendo las buenas inversiones extranjeras que generen empleo para los panameños. 1. Realizar una Reforma Migratoria Integral cónsona con la realidad y los intereses nacionales que se ajuste a las necesidades del país. 2. Reforzar con la más alta tecnología el control del ingreso de extranjeros e identificación de personas con perfil de alto riesgo en los aeropuertos, puertos, fronteras y costas. 3. Revisar los compromisos adquiridos por tratados o convenios internacionales en materia migratoria...

En este contexto, el Gobierno del Presidente Cortizo asumió el compromiso de reformar la política migratoria y establecer “orden” ante la entrada de inmigrantes que se quedan de manera irregular en Panamá (EFE, 2019), con lo cual, el programa Crisol de Razas de regularización extraordinaria no continuará al considerar “que permitía que toda persona que estuviera en Panamá, aunque fuera de manera ilegal, se pudiera regularizar sin aplicar en ninguna de las categorías existentes” (Prensa Latina, 2019). Ahora bien, en general, en Panamá, en los últimos años, la inmigración es manejada bajo un marco institucional de seguridad y, de hecho, los funcionarios de la Dirección de Migración, que depende del Ministerio de Seguridad Pública, pertenecen a la “Carrera de Seguridad Migratoria”.

El nuevo gobierno considera que en los últimos años “no se ha definido una política migratoria” acorde con las nuevas realidades del país (Gozaine, 2019) y en este sentido, se conforma una “Mesa de Trabajo tendiente a proyectar una nueva Ley Migratoria” (Servicio Nacional de Migración de Panamá, 2019a).

Mientras tanto, en la Asamblea Nacional se han presentado dos los anteproyectos de origen parlamentario sobre temas migratorios como la realización de un censo para los extranjeros, el pago de impuestos, la revisión de las visas y las categorías asignadas al momento del ingreso al país, la deportación y aspectos sobre nacionalidad y extranjería. En medio de este debate sobre las reformas migratorias, algunos expertos como el economista Ricardo Hausmann, exjefe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima “que las normas migratorias de Panamá deben evolucionar hacia un mayor apoyo a la competitividad, porque los extranjeros calificados son complementos y no sustitutos de los panameños” (García Armuelles, 2019).

Perfil migratorio del país y estadísticas

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censo, INEC, al cierre de 2018, Panamá alcanzaría una población de 4.300.000 habitantes. En cuanto a los inmigrantes, con base en datos del Servicio Nacional de Migración, hasta mediados de 2019, la cifra sobrepasaría los 700 mil incluyendo irregulares, lo cual representa una proporción de más del 12 %. Ver otros (Tabla Estadísticas Migratorias Panamá). Los panameños emigrantes llegarían a 170.000, el 3,8%.

Frente a los flujos migratorios, según las estadísticas del Servicio Nacional de Migración, entre 2010 y 2018, el total de los regularizados en mayor número eran colombianos, seguidos de venezolanos y nicaragüenses. En tanto que en el 2019 exponencialmente los venezolanos pasaron a ser el mayor número, tendencia que ya se venía presentando desde el 2015 (Servicio Nacional de Migración de Panamá, 2019b). La exigencia de visa desde octubre de 2017 “redujo hasta en un 65% los movimientos migratorios de venezolanos hacia Panamá” (La Estrella de Panamá, 2018). Se estima que en Panamá habría alrededor de 120.000 inmigrantes venezolanos.

Conclusiones sobre el caso panameño y su relación como lección para Colombia

Panamá es un país que resulta de buena referencia para Colombia por su política migratoria al enfrentar, igual que el resto de la región, un fenómeno de inmigración masiva de población venezolana, pero que muy pronto controló sin verse enfrentado a una crisis inmigratoria que desbordara su capacidad de absorción. Panamá, un país pequeño en territorio y de poca población, es igualmente un referente por ser cada vez más un país de destino de inmigrantes y cada vez menos un país de tránsito, convirtiéndose así en uno de los Estados de más alta proporción de inmigrantes extranjeros (más del 12% respecto del total de su población).

Por otra parte, Panamá ofrece una buena lección para Colombia ya que si bien mantiene una norma migratoria no tan antigua (Decreto Ley 3 de 2008), ha ido adaptándola a las necesidades cambiantes introduciendo reformas que van desde las facilidades de regularización (programas Crisol de Razas) hasta el control migratorio (fue uno de los primeros países en aplicar visa a los venezolanos ante el fenómeno masivo de esta inmigración). No obstante, el nuevo Gobierno que asumió en julio de 2019, parte del diagnóstico de que existe un desorden migratorio que ejerce presión a las instituciones, situación que requiere estructurar una nueva política migratoria integral de conformidad con las necesidades cambiantes e intereses nacionales.

Conclusiones Generales, Estrategias y Recomendaciones Orientadas a Priorizar la Migración en el Contexto de la Política Exterior de Colombia

Las experiencias en materia migratoria de Argentina, Ecuador, Chile y Panamá ofrecen lecciones u otros puntos de vista para el proceso que vive Colombia de estructurar una política integral migratoria y, para los efectos de este trabajo, nos permite esbozar una aproximación que podría complementar los adelantos que se vienen dando en el sentido de articular este tema dentro de las prioridades de la política exterior colombiana. En tal sentido, considerando los avances que se observan en Colombia, como el *Proyecto de Ley por medio del cual se establece la política integral migratoria* y los objetivos fijados en el *Plan Estratégico Institucional 2019-2022*, resulta oportuno revisar pautas de referencia sobre políticas migratorias aplicadas en otros países de la región que en distintos momentos de su historia reciente han tenido que enfrentar dificultades de tipo migratorio similares.

Con base en los casos tratados, se concluye que, frente a la problemática derivada de los fenómenos masivos de inmigración, las políticas migratorias que han de implementar los países receptores deben ser, en general, de amplio alcance social que beneficie a nacionales y extranjeros y que, al mismo tiempo, en su ejecución, procuren un adecuado equilibrio entre los criterios de la defensa de la seguridad ante amenazas externas y los del respeto de los derechos humanos sin discriminación de los inmigrantes y siempre procurando su regularización pero también la atención básica y la inclusión tanto social como productiva. La gestión ponderada de la migración, a partir de principios como la coherencia, hará que la misma resulte más segura, ordenada y regular; con lo cual podría aprovecharse, de mejor manera, ya sea por el aporte de los inmigrantes al visibilizarlos o bien por la contribución de todos los actores de la comunidad de acogida, además del sector gubernamental, los gremios, las ONGs, la academia y a la sociedad civil en general, al hacerlos partícipes de la política pública referida al manejo de la inmigración.

Se pudo observar que Argentina diseñó la política migratoria quizá más integral que, en su momento, facilitó no sólo la regularización sino la integración y absorción de los inmigrantes. Ecuador, que de país altamente emisor de emigrantes al igual que Colombia, rápidamente se convirtió en país receptor de inmigrantes pero que, en vez de restringir, implementó buenas prácticas y, a partir de su propia Constitución Política, estructuró una normatividad migratoria fundamentada en derechos humanos. Chile y Panamá, por su parte, resultan referentes de una

política migratoria ordenada que, ante el impacto de inmigraciones masivas (haitianos, centroamericanos, colombianos y venezolanos) muy pronto aplicaron controles y mecanismos de regularización sin recurrir a medidas restrictivas extremas a pesar de ser los países que registran la mayor proporción de extranjeros (7% y 12%) con respecto al total de su población.

Por otra parte, frente a los casos altamente problemáticos en términos de inmigración, resulta fundamental recomendar la cooperación internacional en la medida que facilita el intercambio de buenas prácticas y la estructura de una adecuada gobernanza de las migraciones. Esto se facilita al ser parte de mecanismos internacionales como el *Pacto Mundial para las Migraciones*⁶ que, sin ser vinculante, brinda apropiadas estrategias y se constituye en un referente para el manejo de las migraciones (Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración, 2018).

Otras instancias de cooperación internacional que interesan a Colombia frente a la crisis venezolana y que han permitido un pronto reconocimiento de este fenómeno inmigratorio, está el llamado *Proceso de Quito*⁷. Ya de antes existían otros mecanismos de diálogo regional como la Conferencia Regional sobre Migración⁸ y la Conferencia Sudamericana de Migraciones⁹.

⁶ *Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular* o *Pacto Mundial para las Migraciones* es un instrumento internacional jurídicamente no vinculante, puesto a consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 diciembre 2018 y adoptado con 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones. Reconoce que es necesario aplicar un enfoque integral para optimizar los beneficios generales de la migración, abordando al mismo tiempo los riesgos y desafíos a que se enfrentan las personas y las comunidades de los países de origen, tránsito y destino. Fija 10 principios rectores: énfasis en las personas, cooperación, soberanía, Estado de derecho, desarrollo sostenible, derechos humanos, perspectiva de género, e infantil; establece 23 objetivos para gestionar mejor la migración a nivel local nacional, regional y mundial (Conferencia Internacional encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración, 2018). Estos desafíos incluyen, abrumadoras infraestructuras sociales ante la llegada inesperada de un gran número de personas y la muerte de migrantes que realizan viajes peligrosos. (<https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>)

⁷ *Proceso de Quito* nace como una mesa de trabajo con la *Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región* del 4 septiembre 2018 y tiene como objetivo intercambiar información y articular una estrategia regional para atender la crisis. Busca profundizar en los mecanismos para atender a los migrantes, la cooperación financiera internacional y las articulaciones de mecanismos institucionales entre los países miembros. Hasta noviembre de 2019, la mesa de trabajo, en la que participan 14 países de la región, se ha reunido en cinco ocasiones, permitiendo evaluar el impacto de la migración venezolana en la región y proponer soluciones conjuntas a la problemática. Cuenta con el apoyo de la Organización para las Migraciones (OIM) y de la Agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

⁸ La *Conferencia Regional sobre Migración (CRM)*, o Proceso de Puebla, fue establecida en 1996 como resultado de la Cumbre Presidencial de Tuxtla II, celebrada en febrero de 1996, con el fin de proporcionar un foro regional intergubernamental sobre migración para el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas, y las consultas generales para promover la cooperación regional en materia de migración en el marco del desarrollo económico y social de la región. OIM: <https://www.iom.int/es/conferencia-regional-sobre-migracion>

⁹ La *Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)*, o Proceso de Lima, establecida en 2000 tiene por objeto facilitar un foro de consulta para los países de América del Sur en las principales esferas del desarrollo; las

Ahora que Colombia también hace parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), otra recomendación sería participar activamente en el Grupo de Trabajo Migratorio de la OCDE donde se tratan diversos aspectos del fenómeno migratorio, entre otros, los flujos migratorios, el impacto fiscal de las migraciones, la integración de los inmigrantes y de sus familias, la adecuación de sus competencias a la demanda del mercado de trabajo, etc. En este tipo de escenarios internacionales, resulta conveniente evaluar alternativas a las restricciones migratorias que aplican países receptores como serían estrategias, tipo codesarrollo, por ejemplo, tratar de atenuar o cooperar en la solución de problemas expulsivos en los países de origen de los migrantes.

Volviendo a los casos de los países seleccionados de los que se pueden aprender lecciones, dentro del proceso de estructurar una política integral migratoria, Colombia bien podría incluir principios similares a los que guían la política migratoria ecuatoriana establecidos en el Documento Política Migratoria del Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2007), algunos ya lo están, como la responsabilidad compartida entre países de origen, de tránsito y de destino; el de coherencia asegurando para los inmigrantes los mismos derechos que demanda para sus emigrantes; el codesarrollo que vincula la migración con el desarrollo. Igual, del caso de Argentina que por su misma historia migratoria es quizá el país que más ha avanzado en la aplicación de una política migratoria más integral representando un modelo alternativo de inclusión en el cual la movilidad humana fue reconocida como un derecho humano esencial y del que pueden tomarse principios y buenas prácticas del llamado programa “Patria Grande” que, en su momento, facilitó la regularización de alrededor medio millón de inmigrantes, visibilizándolos e integrándolos con la implementación de políticas públicas. O también el ejemplo de otra iniciativa más reciente enfocada a redistribuir la concentración de inmigrantes venezolanos en la metrópoli capital hacia las zonas más despobladas del país o de mayor demanda laboral.

Ante el fenómeno de la masiva emigración de población venezolana, el mayor reto parece estar en la regularización como forma de propiciar su inclusión laboral. Los estudiosos del tema concluyen que, entre mayor regularización, más se facilita el acceso al mercado laboral formal y

diásporas; los derechos de los migrantes; la integración; el intercambio de información; de estadísticas; y la lucha contra la trata y el tráfico de personas. OIM: <https://www.iom.int/es/conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

hay más garantías de respecto a los derechos humanos y menos riesgos como la trata de personas u otras formas de discriminación y xenofobia.

Ahora, entre otras recomendaciones, cabría agregar la conveniencia de adelantar estudios que eleven el debate respecto de la proporción de inmigrantes que cada país está en condiciones de acoger, como lo defienden Chile y Panamá. Igualmente, procurar estrategias enfocadas a preparar a las comunidades receptoras y a los inmigrantes en el proceso de integración.

Por último, nuestro ejercicio de esbozar una aproximación de lo que podría ser una política exterior que priorice el tema migratorio, coincide con el momento que precisamente pareciera que Colombia, siguiendo el ejemplo de otros países como los que he seleccionado, se propone implementar una política migratoria y hacerla parte, al mismo tiempo, de los ejes de su política exterior. Así como ya lo hicieron Argentina y Ecuador o como lo está haciendo Chile o como lo estudia Panamá, el Gobierno de Colombia (Ministro de Relaciones Exteriores), hecho antes mencionado, ha presentado al Congreso un ‘Proyecto de Ley por medio de la cual se establece la política integral migratoria’, avance que contribuirá en la estructuración e implementación de un andamiaje institucional que facilite tanto la coordinación de acciones entre los actores implicados del Estado, de los gremios y de la sociedad civil en general, como la gobernanza de la migración en beneficio de nacionales y extranjeros o inmigrantes.

Lista de tablas y figuras

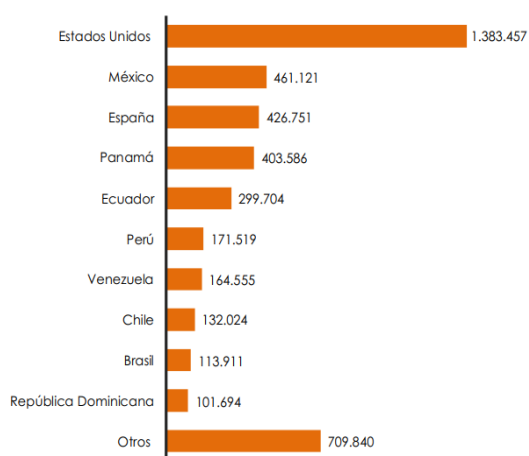
Estadísticas Migratorias: COLOMBIA (Flujos Migratorios)

I. FLUJOS MIGRATORIOS DE ENTRADA Y SALIDA DE COLOMBIANOS Y DE EXTRANJEROS SEGÚN AÑO

Año	Colombianos		Extranjeros		Total		Total General	Variación %
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas		
2012	2.903.861	3.169.261	1.698.366	1.672.780	4.602.227	4.842.041	9.444.268	
2013	3.412.574	3.604.631	1.832.098	1.799.331	5.244.672	5.403.962	10.648.634	13%
2014	3.736.659	3.910.856	2.051.918	2.016.795	5.788.577	5.927.651	11.716.228	10%
2015	3.734.686	3.861.508	2.387.463	2.350.837	6.122.149	6.212.345	12.334.494	5%
2016	3.569.532	3.794.529	2.699.257	2.636.220	6.268.789	6.430.749	12.699.538	3%
2017	3.809.801	4.016.597	3.344.816	3.190.486	7.154.617	7.207.083	14.361.700	13%
2018	4.098.497	4.368.162	4.151.565	4.101.363	8.250.062	8.469.525	16.719.587	16%
Total	25.265.610	26.725.544	18.165.483	17.767.812	43.431.093	44.493.356	87.924.449	

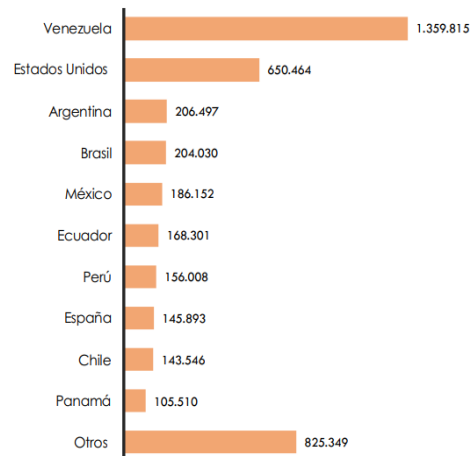
II. PRINCIPALES DESTINOS DE SALIDA DE COLOMBIANOS Y PAÍS DE NACIONALIDAD DE ENTRADA DE EXTRANJEROS

Ranking salidas de colombianos según país destino



En el 2018, el 33% de los viajeros colombianos salieron con destino a Estados Unidos, seguido de México (11%), Ecuador (9,9%), Panamá (9,3%), España (10%), Panamá (9%), entre otros.

Ranking entrada de extranjeros según país de nacionalidad



En el periodo de análisis, los extranjeros con nacionalidad venezolana registraron el mayor flujo de entrada con el 33% de participación, seguido de los nacionales de Estados Unidos (16%), Argentina (5%), Brasil (5%), Ecuador (4%), entre otros.

Fuente: Migración Colombia

Estadísticas Migratorias: COLOMBIA (Visas expedidas Mercosur y a ciudadanos venezolanos)

Tabla 1. Cantidad de visas acuerdo mercosur expedidas entre el 1 de enero 2016 y el 18 de diciembre de 2019. Según tipo de visa.

TIPO DE VISA / AÑO	2016	2017	2018	2019	TOTAL
TP-15 MERCOSUR (anterior resolució	3.634	3.712	1		7.347
M - ACUERDO MERCOSUR		70	3.245	2.949	6.264
TOTAL POR AÑO	3.634	3.782	3.246	2.949	13.611

Fuente: Power BI - Visas, consultada 19 de diciembre de 2019- CMSG///GECAI.

Tabla 2. Cantidad de visas expedidas a ciudadanos Venezolanos entre el 1 de enero 2016 y el 18 de diciembre de 2019. Según tipo de visa.

NACIONALIDAD / AÑO	2016	2017	2018	2019	TOTAL
VENEZUELA	15.431	18.911	18.678	12.523	65.543

Fuente: Power BI - Visas, consultada 19 de diciembre de 2019- CMSG///GECAI.

*No incluye visas diplomáticas, oficiales, de servicio.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano - GIT Estadística Consular y Análisis de la Información

Estadísticas Migratorias: ARGENTINA



RADICACIONES RESUELTAS 2018

RADICACIONES RESUELTAS 2009 - 2018



RADICACIONES RESUELTAS 2018

RADICACIONES RESUELTAS 2018 POR NACIONALIDAD Y CATEGORÍA			
Etiquetas de fila	PERMANENTE	TEMPORARIA	Total general
1 VENEZOLANA	9.844	60.687	70.531
2 PARAGUAYA	25.442	21.949	47.391
3 BOLIVIANA	18.724	18.479	37.203
4 COLOMBIANA	6.021	11.671	17.692
5 PERUANA	8.216	8.422	16.638
6 BRASILEÑA	7.510	1.062	8.572
7 CHILENA	1.361	1.807	3.168
8 ECUATORIANA	1.090	1.917	3.007
9 URUGUAYA	1.310	1.425	2.735
10 CHINA	1.460	844	2.304
11 ESTADOUNIDENSE	427	1.434	1.861
12 ESPAÑOLA	425	1.139	1.564
13 MEXICANA	371	1.122	1.493
14 FRANCESA	151	694	845
15 ITALIANA	187	598	785
OTRAS	2036	4067	6.103
TOTAL	84.575	137.317	221.892

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones - Argentina

Estadísticas Migratorias: ECUADOR

En 2018 se registró 7.653.258 movimientos internacionales brutos, de los cuales 3.903.315 corresponden a entradas internacionales y 3.749.943 a salidas internacionales de ecuatorianos y extranjeros. El flujo de movimientos internacionales de los extranjeros fue más dinámico que el de los ecuatorianos.

El INEC es el encargado del procesamiento.

La periodicidad de la publicación es anual.

Movimientos Internacionales	Total	Ecuatorianos	Extranjeros
Total	7.653.258	2.973.335	4.679.923
Entradas	3.903.315	1.475.655	2.427.660
Salidas	3.749.943	1.497.680	2.252.263
Movimientos Netos	153.372	-22.025	175.397

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) del Ecuador

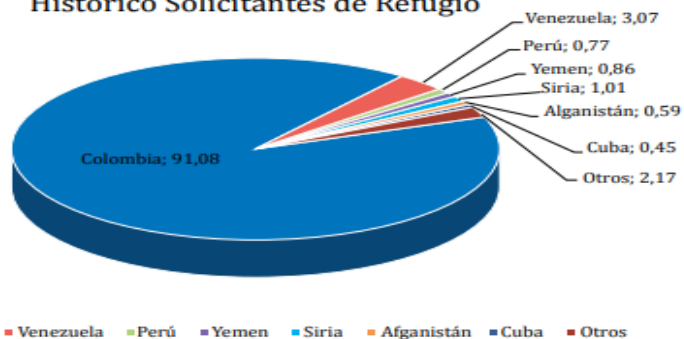
VISAS EMITIDAS POR ECUADOR POR PAÍS 2017 - 2018 (FEB)



Fuente, Dirección de Visados y Naturalizaciones, año 2017 a Febrero 2018

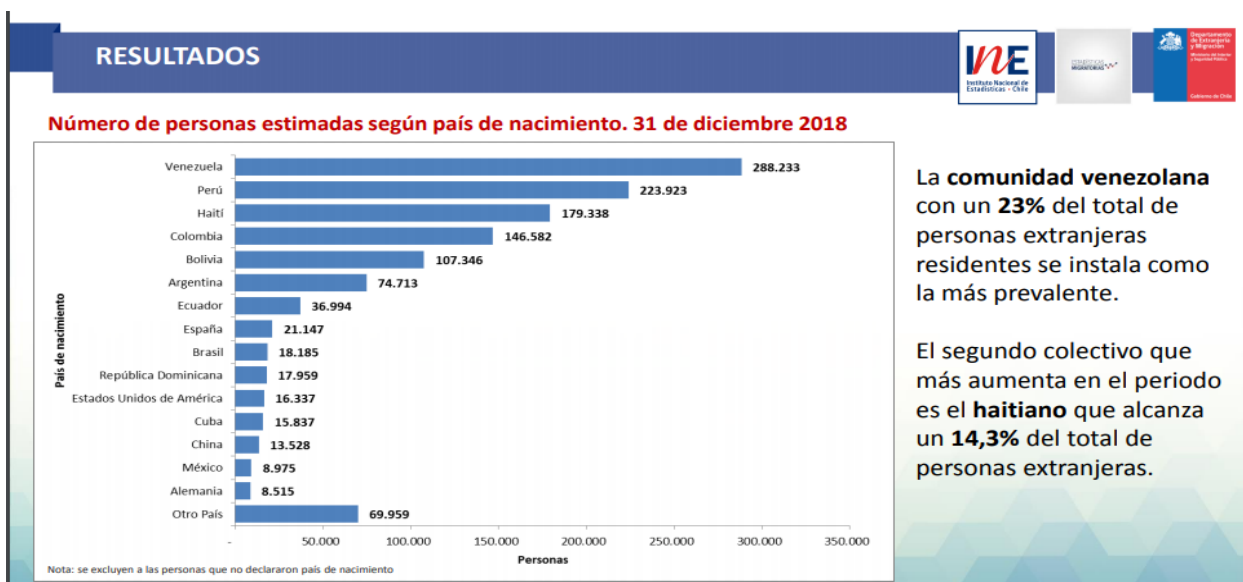
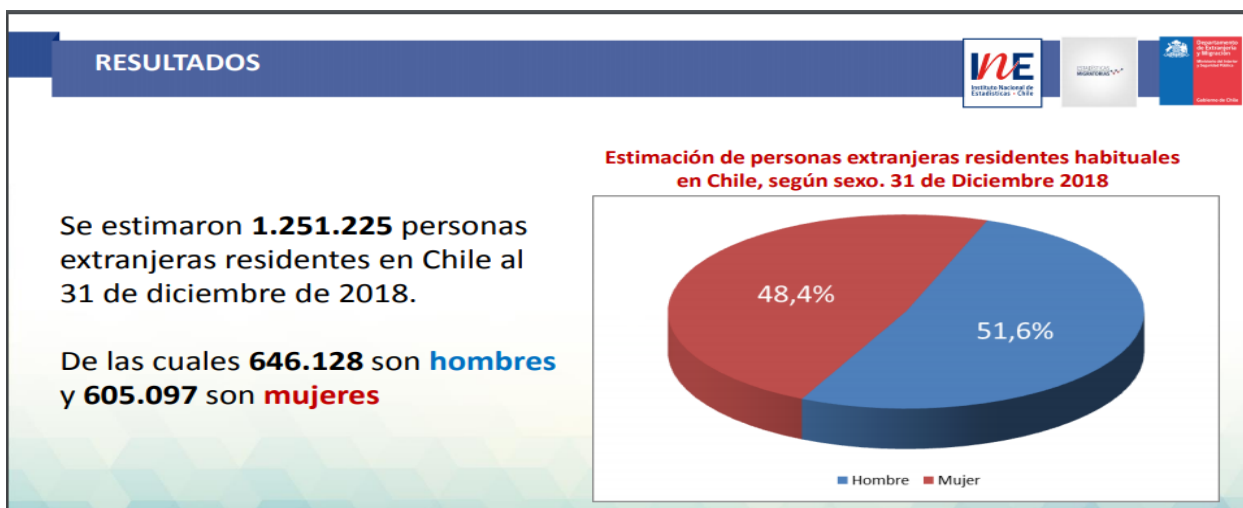
Gráfico 8: Histórico Solicitantes de Refugio

Histórico Solicitantes de Refugio

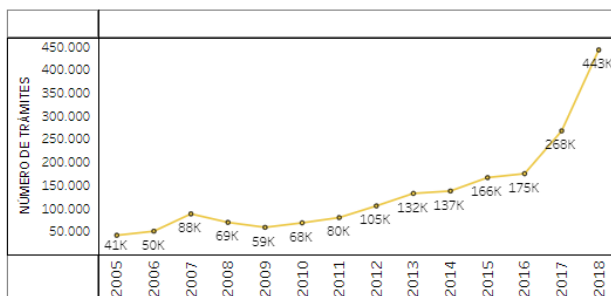


Fuente: Dirección de Protección Internacional año, 1990 a Marzo 2018

Estadísticas Migratorias: CHILE



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) - Chile



Fuente: Departamento de Extranjería y Migración - Chile

Número de **Visas Otorgadas** entre los años 2005 y 2018, de personas extranjeras procedentes de **todos los países** y residentes en **todas las regiones del país**.

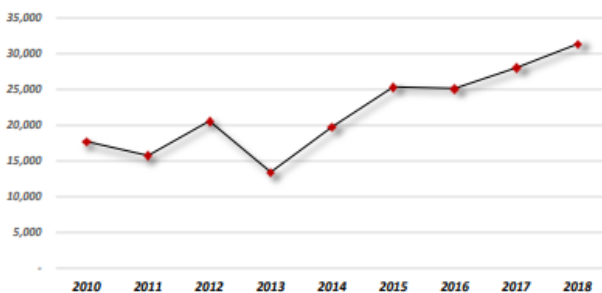
* Para más información, posicionarse en elementos del gráfico.

Estadísticas Migratorias: PANAMÁ

Cuadro 003. MOVIMIENTO MIGRATORIO POR VÍA: AÑO 2018

Vía	Total	Entradas	Salidas
TOTAL	5,985,734	3,172,711	2,813,023
Aérea	5,385,254	2,881,119	2,504,135
Terrestre	535,563	257,604	277,959
Marítima	64,917	33,988	30,929

TRÁMITE DE PERMISOS DE RESIDENCIA: AÑO 2010-2018



Cuadro. No 1 LEGALIZADOS POR TIPO: AÑO 2010-2018

Tipo	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	218,024	18,307	13,773	14,630	22,608	28,167	13,660	15,435	42,022	49,422
Permiso de Residente Temporal	13,377	-	-	-	-	-	-	-	5,818	7,559
Permiso de Residente Permanente	76,065	5,227	5,435	6,617	7,197	11,062	13,497	10,788	7,202	9,040
Permiso Provisional	12,508	-	-	-	-	-	-	-	5,965	6,543
Procesos Extraordinarios	109,026	11,044	6,520	7,643	15,374	17,071	-	4,642	22,370	24,362
Prórrogas	2,561	-	-	-	-	-	-	-	657	1,904
Visa de Inmigrante	4,333	1,983	1,818	351	12	4	151	3	4	7
Otros	154	53	-	19	25	30	12	2	6	7

(1) Decretos 167 y 168

Nota: Las Legalizaciones corresponden a los Permisos Ordinarios y Extraordinarios aprobados incluyendo los Decretos 167 y 168.

Fuente: Servicio Nacional de Migración – Panamá

Lista de Referencias - Bibliografía

- ACNUR. (20 de junio de 2019). Colombia, primera en desplazamiento interno por cuarta vez. *El Tiempo*. Recuperado el 21 de septiembre de 2019, de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/colombia-es-el-pais-con-mas-desplazados-internos-informe-acnur-378716>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Asamblea Nacional del Ecuador. Quito: Registro Oficial Año IV No. 938. Recuperado el 2 de noviembre de 2019, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>
- Caggiano, S. (24 de julio de 2017). La nueva política migratoria argentina: control y exclusión. *El País*. Recuperado el 19 de octubre de 2019, de https://elpais.com/elpais/2017/07/24/contrapuntos/1500861895_103072.html
- Canelo, B., Gavazzo, N., & Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias de la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos*, 18 (1), 150-182. Recuperado el 23 de noviembre de 2019, de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0719-09482018000100150&lng=es&nrm=i.p
- CNN. (21 de agosto de 2019). Ecuador habilita el proceso de visado humanitario para venezolanos. *CNN*. (A. M. Cañizares, Recopilador) Quito, Ecuador. Recuperado el 16 de noviembre de 2019, de <https://cnnespanol.cnn.com/2019/08/21/ecuador-habilita-el-proceso-de-visado-humanitario-para-venezolanos/>
- CNN Chile. (9 de 12 de 2018). Subsecretario Rodrigo Ubilla: “La migración no es un derecho humano”. Recuperado el 23 de noviembre de 2019, de https://www.cnnchile.com/pais/subsecretario-rodrigo-ubilla-la-migracion-no-es-un-derecho-humano_20181209/
- Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración. (2018). *El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. Naciones Unidas.

Recuperado el 1 de diciembre de 2019, de <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

Constitucion de la República del Ecuador. (2008). Ecuador. Recuperado el 3 de noviembre de 2019

Correa, A. F.-E. (2016). Ciudadanía universal y libre movilidad: Comentarios sobre una utopía ecuatoriana. *FORUM*, 47, 12-15. Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de <https://forum.lasaweb.org/files/vol47-issue2/Debates3.pdf>

Cortizo, L. (2018). *Plan de Acción*. Panamá. Recuperado el 28 de septiembre de 2019

Cortizo, L. (2018). *Politica Migratoria en el Plan de Gobierno*. Recuperado el 29 de septiembre de 2019, de https://nitocortizo.com/temas_campana/politica-migratoria/

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Documento CONPES 3950*. Bogotá:

Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 3 de noviembre de 2019, de <file:///F:/DOCUMENTOS/Dtos%20academicos%20varios/CONPES%203950.pdf>

EFE. (23 de mayo de 2019). El futuro Ministro de Seguridad ajustará la Ley Migratoria poner orden en Panamá. Panamá, Panamá. Recuperado el 28 de septiembre de 2019, de <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-futuro-ministro-de-seguridad-ajustara-la-ley-migratoria-poner-orden-en-panama/20000035-3983633>

El Espectador. (5 de julio de 2019). Hay 965.015 extranjeros residiendo en Colombia: Dane. *El Espectador*. Recuperado el 27 de octubre de 2019, de <https://www.elespectador.com/economia/hay-965015-extranjeros-residiendo-en-colombia-dane-articulo-86939>

El Espectador. (24 de julio de 2019a). Gobierno radica proyecto de ley para establecer una política migratoria. *El Espectador*. Recuperado el 3 de noviembre de 2019, de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/gobierno-de-colombia-radica-proyecto-de-ley-para-establecer-una-politica-migratoria-articulo-872597>

El Mercurio On-Line. (13 de agosto de 2019). Sala del Senado aprueba en general proyecto de Migraciones que busca reemplazar ley de Extranjería. *El Mercurio*. Recuperado el 30 de

- noviembre de 2019, de
<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/08/13/957959/Sala-del-Senado-aprueba-en-general-proyecto-de-ley-de-migracion.html>
- El Telegrafo. (24 de julio de 2019). Gobierno impulsa una reforma a la Ley de Movilidad Humana. *El Telegrafo*. Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/reforma-ley-movilidad-isis-ecuador>
- García Armuelles, L. (28 de octubre de 2019). Ricardo Hausmann cuestiona el manejo de la migración en Panamá. *La Estrella de Panamá*. Recuperado el 1 de noviembre de 2019, de <https://www.laestrella.com.pa/economia/191027/manejo-panama-ricardo-hausmann-cuestiona>
- Gozaïne, Z. (13 de agosto de 2019). *Servicio Nacional de Migración Panamá*. Recuperado el 29 de septiembre de 2019, de <https://www.migracion.gob.pa/inicio/noticias/548-una-politica-migratoria-bien-llevada-es-un-compromiso-del-gobierno-nacional>
- Hora de aprovechar la diáspora colombiana! (2 de abril de 2019). *Dinero*. Recuperado el 2 de noviembre de 2019, de <https://www.dinero.com/pais/articulo/cifras-sobre-los-colombianos-en-el-exterior/269096>
- Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador INEC. (2018). Entradas y salidas Internacionales. Recuperado el 17 de noviembre de 2019, de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/entradas-y-salidas-internacionales/>
- La Estrella de Panamá. (23 de octubre de 2018). Llegada de venezolanos a Panamá cayó un 65 % en el último año. *La Estrella de Panamá*. Recuperado el 29 de septiembre de 2019, de <https://www.laestrella.com.pa/nacional/181023/65-cayo-panama-llegada-venezolanos>
- Lagos, R. (1 de agosto de 2018). La crisis migratoria mundial tiene salida. *Clarín*. Recuperado el 5 de octubre de 2019, de https://www.clarin.com/opinion/crisis-migratoria-mundial-salida_0_SyO9oC7GQ.html
- Manjarrez Herrera, M. (marzo de 2019). Los desafíos de las migraciones y cinco claves para su buena gobernanza. (ADyC) *Orbis*(23), 26. Recuperado el 14 de septiembre de 2019

- Markous, P. (15 de julio de 2018). Crisis Migratoria: el fenómeno global que altera el mapa político. *La Nación*. Recuperado el 6 de octubre de 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/crisis-migratoria-el-fenomeno-global-que-altera-el-mapa-politico-nid2153283>
- Mármora, L. (2010). La inclusion social del migrante. *Revista Migraciones Internacionales OIM*, 23. Recuperado el 30 de octubre de 2019
- Migración Colombia. (2019). *Estadísticas*. Migracion Colombia. Recuperado el 2 de noviembre de 2019, de <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/231-infografias-2019/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-30-junio-de-2019>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia / Senado de la Republica. (2019). *Proyecto de Ley 036 de 2019 Senado*. Senado de la Republica. Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2019-2020/1497-proyecto-de-ley-036-de-2019>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2019). *Plan Estrategico Institucional 2019 2020*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá. Recuperado el 9 de noviembre de 2019, de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/plan_estrategico_institucional_2019-2022.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. (2007). *Politica Migratoria del Ecuador*. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Comercio e Integracion, Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares, Quito. Recuperado el 2019, de <https://www.refworld.org/pdfid/49002e312.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. (2018). *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Documento gubernamental, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, Quito. Recuperado el 3 de noviembre de 2019, de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. (2019). Recuperado el 9 de noviembre de 2019, de <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2018). *Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería*. Minuta, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Santiago de Chile. Recuperado el 29 de noviembre de 2019, de https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d2/39/d239d0df-c4e9-488e-a36f-8b1ac2ca00ef/nueva_ley_de_migracion.pdf
- Morales, C. (1 de mayo de 2019). Cuando los colombianos eran los mayores migrantes de Suramérica. *El Tiempo*. Recuperado el 17 de noviembre de 2019, de <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/migrantes-colombianos-cuando-colombia-tenia-la-mayor-poblacion-migratoria-de-suramerica-355162>
- Muñoz, B. (marzo de 2019). Migración internacional en las Américas: un fenómeno hemiférico. (Asociación Diplomática y Consular de Colombia, Ed.) *Orbis*(23), 17-22. Recuperado el 2 de noviembre de 2019
- Naciones Unidas. (2019). *Migracion Naciones Unidas*. Recuperado el 23 de noviembre de 2019, de <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/index.html>
- Novick, S. (diciembre de 2012). La política migratoria argentina, a contrapelo de la tendencia mundial. *Voces en el Fénix*, 7-11. Recuperado el 12 de octubre de 2019, de https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/01_8.pdf
- Nueva Ley de Migración. (2018). Recuperado el 30 de noviembre de 2019, de <https://www.gob.cl/nuevaleydemigracion/>
- Organización Internacional para las Migraciones OIM. (2016). *La migración colombiana en la Argentina*. Recuperado el 2019
- Orin López, M. (28 de julio de 2015). La ciudadanía universal: una utopía en Ecuador. *EcoPolítica*. Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de <https://ecopolitica.org/la-ciudadania-universal-utopia-republica-ecuador/>

- Palma, M. (junio de 2015). ¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación de un sistema de migración colombiano. (U. E. Colombia, Ed.) *OASIS*(21), 7-28.
doi:<http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n21.02>
- Penchaszadeh, A. P., & García, L. E. (diciembre de 2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*(23), 91-109. Recuperado el 13 de octubre de 2019, de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3554/2444>
- Perez, G. (2019). *"Migración en Chile", 5 Claves para el debate*. Fundación Hanns Seidel, IES Instituto de Estudios de la Sociedad. Recuperado el 30 de noviembre de 2019, de <https://www.ieschile.cl/wp-content/uploads/2019/03/Migracio%CC%81n-en-ChileFinal.pdf>
- Prensa Latina. (8 de agosto de 2019). Panamá adoptará nuevas medidas para controlar la migración. *Prensa Latina Agencia Informativa Latinoamericana*. Recuperado el 29 de septiembre de 2019, de <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=296968&SEO=panama-adoptara-nuevas-medidas-para-controlar-la-migracion>
- Robayo, M. C. (10 de julio de 2019). ¿Por qué Colombia necesita una ley migratoria? *El Espectador*. Recuperado el 13 de noviembre de 2019, de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/por-que-colombia-necesita-una-ley-migratoria-articulo-870298>
- Rojas, M. (2019). Chile y la Inmigración. *Serie Debates Públicos*(2), 1. Recuperado el 24 de noviembre de 2019, de <https://negocios.udd.cl/files/2019/05/CHILE-Y-LA-INMIGRACION.pdf>
- Sandoval Ducoing, R. (2017). Una política migratoria para un Chile cohesionado. En J. N. Pública, *La Migración Internacional* (págs. 39-49). Santiago de Chile. Recuperado el 29 de noviembre de 2019, de https://www.extranjeria.gob.cl/media/2017/01/Libro_La_migracion_internacional-39-49.pdf

- SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional de Desarrollo Para el Buen Vivir 2009-2013*. Recuperado el 3 de noviembre de 2019, de https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- Servicio Nacional de Migración de Panamá. (8 de agosto de 2019a). *Servicio Nacional de Migración de Panamá*. Recuperado el 29 de septiembre de 2019, de <https://www.migracion.gob.pa/inicio/noticias?start=35>
- Servicio Nacional de Migración de Panamá. (20 de diciembre de 2019b). *Servicio Nacional de Migración de Panamá*. Recuperado el 27 de diciembre de 2019, de https://www.migracion.gob.pa/images/pdf/LEGALIZADOS__2010_2018.pdf
- Singer, F. (13 de octubre de 2019). Los venezolanos se enfrentan a un muro de visados para emigrar. *El Pais*. Recuperado el 5 de 12 de 2019, de https://elpais.com/internacional/2019/10/11/america/1570824119_652203.html
- sputniknews.com. (14 de agosto de 2019). Amnistía Internacional denuncia política migratoria de Gobierno argentino ante la ONU. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 27 de octubre de 2019, de <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201908141088378950-amnistia-internacional-denuncia-politica-migratoria-de-gobierno-argentino-ante-la-onu/>
- Stubrin, M. (30 de marzo de 2019). Las migraciones como oportunidad. (Asociación Diplomática y Consular Col. Ed.) *Orbis*(23), 35. Recuperado el 30 de noviembre de 2019
- Valdivieso Rivera, X. A. (marzo de 2019). Los logros y desafíos para Colombia del Pacto Mundial sobre Migraciones. (Asociación Diplomática y Consular de Colombia, Ed.) *Orbis*(23), 8-16. Recuperado el 19 de octubre de 2019
- Van Trotsenburg, A. (29 de marzo de 2019). América Latina y el Caribe, frente a una crisis migratoria sin precedentes. *El Pais*. Recuperado el 26 de octubre de 2019, de https://elpais.com/internacional/2019/03/29/america/1553882917_210035.html