



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

Granados Vela, Laura; Polo Alvis, Sebastian; Serrano López, Enrique
Identidad nacional y sistema migratorio colombiano en Estados Unidos: de fuga de cerebros a ganancia de cerebros*
Colombia Internacional, núm. 104, 2020, Octubre-Diciembre, pp. 183-208
Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.07>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81265215007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Identidad nacional y sistema migratorio colombiano en Estados Unidos: de fuga de cerebros a ganancia de cerebros

Laura Granados Vela

Universidad del Rosario (Colombia) /

Universidad de Nottingham (Reino Unido)

Sebastian Polo Alvis

Universidad del Rosario (Colombia)

Enrique Serrano López

Universidad del Rosario (Colombia)

CÓMO CITAR:

Granados, Laura, Sebastián, Polo y Enrique Serrano. 2020. "Identidad nacional y sistema migratorio colombiano en Estados Unidos: de fuga de cerebros a ganancia de cerebros". *Colombia Internacional* 104: 183-208. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.07>

RECIBIDO: 12/08/2019

ACEPTADO: 16/01/2020

MODIFICADO: 04/01/2020

<https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.07>

RESUMEN. **Objetivo/Contexto:** el objetivo principal del presente trabajo es analizar cómo la identidad nacional y la transformación de la fuga de cerebros en ganancia de cerebros podrían generar mayor sentido de pertenencia y responsabilidad por el desarrollo socioeconómico del país dentro de la migración colombiana en Estados Unidos. **Metodología:** a través de una revisión histórica, estadística y casuística a partir de la teoría de los sistemas migratorios, se pretende desagregar los diversos elementos que han permitido al Estado colombiano potenciar posibles elementos rectores del retorno migratorio. **Conclusiones:** el análisis del sistema migratorio colombiano en Estados Unidos no solamente ha representado la consolidación de un proceso migratorio de larga data, sino que también ha mostrado un proceso diversificado en sus instituciones, flujos y estrategias que ha significado un éxito en su adaptación. **Originalidad:** se espera exponer una lectura fidedigna de la realidad migratoria del colombiano en Estados Unidos, así como también se pretende otorgar una visión integral y actualizada del panorama migratorio de los colombianos en el país.

PALABRAS CLAVE: Migraciones; Colombia; Estados Unidos; sistema migratorio; identidad; ganancia de cerebros; América Latina.

La presente investigación se realizó en el marco del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior de la Universidad del Rosario (Colombia).

National Identity and the Colombian Migration System in the United States: From Brain Drain To Brain Gain

ABSTRACT. **Objective/Context:** The main objective of this work is analyzing how national identity and the brain drain-brain gain transition could generate a greater sense of belonging and responsibility for the country's development within Colombian migrants in the United States. **Methodology:** Drawing on migration systems theory and through a statistical, historical, and casuistic review, this work aims at dissecting the various elements that have allowed the Colombian State to enhance the possible dominant factors of migratory return. **Conclusions:** The analysis of the Colombian migration system in the United States has not only represented the consolidation of a long data migration process, but it has also shown a diversified process in its institutions, flows, and strategies that have meant a success in its adaptation. **Originality:** It is expected that the reader has a reliable account of the migratory reality of Colombians in the United States and to provide a comprehensive and updated vision of the migratory panorama of Colombians in the country.

KEYWORDS: Migrations; Colombia; United States; migration system; identity; brain gain; Latin America.

Identidade nacional e sistema migratório colombiano nos Estados Unidos: de fuga de cérebros a ganhos de cérebros

RESUMO. **Objetivo/contexto:** este trabalho tem o objetivo principal de analisar como a identidade nacional e a transformação da fuga de cérebro no ganho de cérebros poderiam gerar maior sentido de pertencimento e responsabilidade pelo desenvolvimento socioeconômico do país dentro da migração colombiana nos Estados Unidos. **Metodologia:** por meio de uma revisão histórica, estatística e casuística a partir da teoria dos sistemas migratórios, pretende-se desagregar os diversos elementos que permitem ao Estado colombiano potencializar possíveis elementos desafiantes do retorno migratório. **Conclusões:** a análise do sistema migratório colombiano nos Estados Unidos não somente representa a consolidação de um processo migratório de longa data, mas também mostra um processo diversificado em suas instituições, fluxos e estratégias que vem significando um êxito em sua adaptação. **Originalidade:** espera-se expor uma leitura fidedigna da realidade migratória do colombiano nos Estados Unidos, bem como pretende-se dar uma visão integral e atualizada do panorama migratório dos colombianos no país.

PALAVRAS-CHAVE: Migrações; Colômbia; Estados Unidos; sistema migratório; identidade; ganho de cérebros; América Latina.

Introducción

La identidad nacional es la que refleja la cultura, las tradiciones y los valores compartidos de una población en particular, pero además de ello también permite que esta población tome conciencia de los deberes y responsabilidades adquiridos, formando así ciudadanos comprometidos con la construcción de la identidad, el desarrollo y la prosperidad de su país. De esta manera, la identidad resulta ser una herramienta fundamental a la hora de formar la política exterior de un Estado, al interiorizar estos valores compartidos y el sentido de pertenencia en las políticas y en las decisiones de los estadistas. Se entiende que la política exterior y la identidad impregnada en ella no solo son creadas, formadas y llevadas a cabo por las autoridades oficiales del Estado, sino que los ciudadanos también pueden ser portadores y reflejo de los propósitos e intereses nacionales a nivel internacional. Así, los emigrantes de una nación no solo llevan consigo la identidad nacional de su país de origen, sino que también cuentan con deberes y responsabilidades asociados a los intereses nacionales de este.

En el caso colombiano, la identidad nacional podría ser una herramienta sólida usada en la política exterior, en relación con el desarrollo socioeconómico colombiano, para lo cual es importante la población altamente calificada, en especial aquella que ha decidido educarse, profesionalizarse y migrar de manera permanente al exterior (fenómeno denominado como *fuga de cerebros*). Este tipo de población puede transmitir y aplicar su conocimiento y habilidades aprendidas en el exterior en beneficio de los intereses nacionales de Colombia, de forma que podrían ser vistos como una ganancia para el Estado y sus propósitos (se pasaría entonces a una ganancia de cerebros). Esto lo harían retornando al país o contribuyendo desde la distancia por medio de actividades trasnacionales a alguna área del desarrollo socioeconómico colombiano.

Uno de los principales destinos para los migrantes colombianos altamente calificados es Estados Unidos, donde para 2011 se habían radicado alrededor de 167.841 (U. S. Department of Commerce 2018c). Por ello, es de gran importancia estudiar a esta población en particular. El presente texto pretende analizar cómo la identidad nacional reflejada en el sistema migratorio colombiano y la transformación de los migrantes altamente calificados de fuga de cerebros a ganancia de cerebros podría generar mayor sentido de pertenencia y responsabilidad por el desarrollo socioeconómico del país, ya sea retornando o contribuyendo por medio de actividades trasnacionales desde el exterior.

El artículo se divide en cuatro partes: en primer lugar, se presenta un estado del arte de las investigaciones realizadas sobre la migración altamente calificada a Estados Unidos; en segundo lugar, se expone el marco teórico en el que

se basa la investigación; en tercer lugar, se analiza la identidad nacional dentro del sistema migratorio colombiano en relación con la migración altamente calificada a Estados Unidos; por último, se hará énfasis en la transformación de los migrantes altamente calificados de fuga de cerebros a ganancia de cerebros.

1. Revisión de literatura y estado del arte

En torno a la migración colombiana altamente calificada se han realizado varias investigaciones que buscan entender este fenómeno desde distintos enfoques. Por un lado, se ha llevado a cabo un análisis minucioso de cifras, que resalta que Colombia se encuentra entre los 30 países con más emigrantes altamente calificados en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Saenz y Lewer 2017). Otras de las conclusiones derivadas de los datos recolectados se presentan a continuación: el 10 % de la población con estudios de tercer nivel en Colombia ha emigrado al exterior, siendo el país sudamericano con mayor número de emigrantes calificados (Bermúdez 2015); el 37 % de los colombianos entre los 25 y 55 años que viven en Estados Unidos son más altamente calificados (tienen estudios universitarios) que la población colombiana, donde esta cifra es del 14 % (Medina y Posso 2011); los colombianos que cursan secundaria o estudian algunos cursos universitarios en Estados Unidos tienen un 5,3 % más de probabilidades de quedarse en ese país y esa cifra es del 8 % entre quienes se gradúan de la universidad (Medina y Posso 2011); los colombianos jóvenes y solteros tienen menor probabilidad de volver a su país natal (Cepeda 2012).

Por otro lado, existen investigaciones que concluyen que existe una alta selectividad de los emigrantes colombianos a EE. UU. Medina y Posso (2011) resaltan que durante el periodo de 1990 a 2005 los migrantes colombianos en Estados Unidos que decidieron retornar a Colombia tenían un nivel de educación menor que aquellos que optaron por quedarse en el país norteamericano. Esto puede desmitificar la creencia de que los emigrantes colombianos que trabajan en EE. UU. están empleados en trabajos que requieren poca calificación. A la misma conclusión llega Rosa Bermúdez (2015), quien realiza un análisis cuantitativo de la fuga de cerebros a este país y resalta que la mayoría de los migrantes calificados tienen estudios de pregrado y de maestría y son casados; el 56,9 % son mujeres y se encuentran en un rango de edad de 25 a 44 años.

Varios autores también han desarrollado investigaciones centradas en algún factor en específico de los migrantes colombianos. Es el caso de Saenz y Lewer (2017), quienes estudian el rol de la corrupción en el país en los flujos de migración altamente calificada. Su análisis busca estudiar los niveles de corrupción

por regiones y observar los movimientos migratorios en relación con ellos, por medio de una metodología econométrica basada en modelos de regresión multi-variados transversales y regionales. Los autores señalan que una menor corrupción en las instituciones regionales y nacionales hace que se mitigue la fuga de cerebros en regiones con litoral, mientras que esta aumenta en regiones sin litoral y que comparten frontera internacional. El estudio concluye que las políticas desarrolladas para disminuir la fuga de cerebro deben ser diseñadas por cada región en particular, teniendo en cuenta sus características y situación socioeconómica. Así, se lograría tener medidas más efectivas y eficientes a la hora de atraer a los colombianos altamente calificados. Los autores también concluyen que la lucha contra la corrupción en las instituciones gubernamentales debe ser una prioridad.

Por su parte, Santamaría y Sliwa (2016) se enfocan en estudiar las actividades transnacionales en las que participan los colombianos en Estados Unidos; resaltan que tales actividades son más de carácter individual (remesas, turismo) que colectivo (filantropía, partidos políticos, etc.). Por ello el impacto de estos migrantes a nivel macro en Colombia es limitado. Las autoras sugieren que el Gobierno debería incluir a los inmigrantes colombianos en programas de emprendimiento para que inviertan en el país y transfieran habilidades, conocimiento e innovación.

Las investigaciones reseñadas se han realizado desde una perspectiva económica y sociológica, y aportan un análisis de cifras y características cuantitativas, lo que ha permitido ver la dimensión de este fenómeno migratorio. Además, se han hecho recomendaciones a las instituciones colombianas para motivar el retorno de este talento humano, tales como la disminución de la corrupción, políticas de enganchamiento por regiones del país, fortalecimiento de las actividades transnacionales que incluyan emprendimiento e inversiones, entre otras.

Los autores han buscado resaltar la importancia del fenómeno de migración altamente calificada para Colombia. Al revisar las cifras sobre los migrantes colombianos en Estados Unidos, estas investigaciones han logrado evidenciar sus características, lo que ha permitido clasificarlos y entender cómo los rasgos identificados son relevantes a la hora de decidir no retornar a su país de origen. Por ejemplo, al tener claridad sobre el tipo de estudio (secundaria, pregrado, maestría, doctorado) que realizan la mayoría de estas personas o conocer su estado civil (solteros, casados, etc.), es posible precisar cómo estas circunstancias influyen en su decisión de permanecer o no en el país al que han ido a estudiar. Este es un aporte importante a la academia y a los organismos nacionales e internacionales que estudian la fuga de cerebros.

Como complemento al análisis de cifras, estas investigaciones han logrado profundizar en el fenómeno estudiado y evidenciar distintas razones que han

contribuido a que migrantes altamente calificados no vuelvan al país o no realicen un aporte desde la distancia. Por un lado, la corrupción de las instituciones nacionales hace que haya poca confianza en ellas y contribuye a que algunos inmigrantes prefieran quedarse en Estados Unidos (u otros destinos) y buscar oportunidades laborales y de vida allí. Por otro lado, se evidencia la poca participación de estos migrantes en actividades transnacionales colectivas que aportan socioeconómicamente a Colombia. Lo anterior da cuenta de la necesidad de buscar incentivos mayores para que los migrantes altamente calificados se vean interesados en invertir, donar, formar empresa, apoyar investigaciones de universidades colombianas o participar en grupos sociales o partidos políticos en el país, incluso sin retornar a Colombia, sino mediante el fomento de la conexión transnacional.

Por último, los textos expuestos han analizado la migración altamente calificada desde disciplinas de las ciencias sociales y las ciencias económicas, lo cual ha nutrido la investigación de este fenómeno, permitiendo identificar factores como las condiciones económicas de los migrantes, la situación socioeconómica del país y su relación con la migración, la comprensión de los factores sociales que inciden en la migración y en el retorno o no retorno de los migrantes. Teniendo en cuenta lo anterior, el presente artículo pretende contribuir al estudio de las dinámicas migratorias en Colombia complementando el análisis cuantitativo ya realizado con uno cualitativo que permita ir más allá de las características de los migrantes altamente calificados y comprender cómo la identidad nacional puede permear las aspiraciones de estos individuos, ya sea para retornar al país o contribuir al desarrollo del país desde el exterior.

Si bien las investigaciones desde la economía y la sociología han contribuido positivamente al estudio del fenómeno migratorio, la fuga de cerebros es un tema de relevancia internacional que le compete a la disciplina de las relaciones internacionales, en el ámbito de la cual se realiza el presente estudio, específicamente, desde la política exterior, los intereses nacionales y la identidad. Se busca así que estas políticas sean pertinentes a la hora de entender a los migrantes calificados, fomentar mayor seguimiento de ellos y ofrecer incentivos adecuados, efectivos y permanentes que motiven su retorno o contribución.

2. Marco teórico

Aproximarse al fenómeno migratorio desde las relaciones internacionales permite comprender diversos aspectos de este, como su influencia en las relaciones bilaterales con otros Estados, la formación de la política exterior tanto en países receptores como emisores, las actividades económicas de los migrantes (inversiones, remesas, comercio, etc.), la identidad nacional (valores políticos y sociales, costumbres,

tradiciones, idioma), el empleo (mano de obra barata o calificada), las actividades transnacionales de los migrantes, etc.

En cuanto al tema específico de este texto, un análisis desde las relaciones internacionales muestra las condiciones y la situación de los migrantes en el exterior, y posibilita hacer seguimiento de ellos desde la Cancillería, así como el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos que favorezcan a los migrantes en dicho país, analizar los incentivos que se pueden dar para motivar el retorno a Colombia, entre otros aspectos. Todo lo anterior puede ser analizado a partir de distintas visiones teóricas del funcionamiento y la estructura del sistema internacional. Las principales teorías de relaciones internacionales en la actualidad son el realismo, el liberalismo y el constructivismo.

Este texto pretende realizar un análisis con base en la teoría social de las relaciones internacionales, es decir, el constructivismo. Este, según Alexander Wendt (1987), parte de que las estructuras de asociación humanas están conducidas por ideas compartidas y no por fuerzas materiales (seguridad, economía), como defiende el realismo, y, por lo tanto, la identidad y los intereses de los actores internacionales están determinados por estas ideas compartidas y, así, son las variables centrales del sistema internacional. De esta manera, para esta corriente la anarquía no hace parte de la estructura del sistema internacional, sino que es un proceso construido socialmente por los actores internacionales (la anarquía es lo que los Estados hacen de ella) y, por consiguiente, puede ser cambiada. Para Wendt (1987), tanto las personas como los actores internacionales se comportan frente a otros según lo que estos representan para ellos, lo cual es denominado *interaccionismo simbólico*.

La política exterior vista desde esta perspectiva permite concentrarse aún más en cómo ha avanzado o cambiado la relación bilateral o multilateral entre Estados, identificar las prácticas comunes y reglas de juego establecidas que interceden en la interacción entre los actores, analizar los cambios de comportamientos de estos y cómo sus identidades e intereses han influido en ello, entender que la política exterior también cumple la función de producir y mantener la identidad nacional, entre otros aspectos. Además, el constructivismo hace posible observar ciertos elementos de la migración (ligada a la política exterior), tales como la relación política de carácter trasnacional que tienen los migrantes con la sociedad receptora y su país de origen, la identidad nacional que los migrantes llevan consigo y la transformación de esta al llegar a otro destino, cómo los migrantes cobran importancia en la política exterior hasta el punto que pueden cambiar o modular los intereses nacionales identitarios, cómo la identidad nacional (relacionada con la cultura) tiene injerencia en las políticas estatales adoptadas frente a la migración, etc.

En cuanto a la migración altamente calificada de colombianos a Estados Unidos, el constructivismo permite relacionar dos aspectos relevantes: la política exterior colombiana que busca atraer esta migración y el entendimiento de los distintos factores que afectan e interceden en los intereses de los migrantes. Analizar conjuntamente estos elementos posibilita generar una política exterior migratoria que motive a largo plazo el retorno de migrantes altamente calificados o, también, una mayor actuación de ellos en el desarrollo del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, el concepto que guiará el análisis es la identidad, estudiada desde los sistemas migratorios. La identidad en este paradigma es entendida como una propiedad de los actores que, por un lado, es dada por la autopercepción o el autoconocimiento y, por otro lado, es de carácter intersubjetivo, ya que también depende de si la contraparte coincide en esa percepción. Así, es posible que un actor internacional, como un Estado, pueda tener múltiples identidades, por ejemplo, como potencia, soberano y democrático. Estas identidades definen los intereses de los Estados, relacionados con las percepciones que tienen sobre sí mismos, el orden internacional y el lugar en el que desean ocupar en este. Se debe resaltar que, por ser una construcción social, tanto las identidades como los intereses pueden transformarse, moldearse y cambiarse (Vitelli 2014; Wendt 1987).

En esta investigación, se parte de un concepto de identidad mucho más profundo, propuesto por Abdelal *et al.* (2006), que permite no solo analizar la identidad estatal desde la política exterior de los Estados, sino que da mayor importancia a la población que construye dicha identidad. Para ellos, la identidad es una categoría social compuesta por cuatro elementos que no son mutuamente excluyentes. Primero, las *comparaciones relacionales*, que se refieren a la identidad de un grupo que lo diferencia de otro. Segundo, los *modelos cognitivos*, considerados como un marco que le permite a un grupo interpretar de determinada forma sus condiciones sociales y políticas, y así formar su visión del mundo. Tercero, los *propósitos sociales*, que indican que el grupo está sujeto a metas específicas o, en este caso, a intereses nacionales. Y, por último, las *normas constitutivas*, las cuales son las reglas y prácticas que determinan la pertenencia al grupo, es decir, normas, valores y principios que deben ser seguidos por los miembros del grupo, y en especial por los representantes estatales. De esta manera, es posible entender al Estado desde el constructivismo como un agente colectivo (siendo este estatus dado por las identidades del grupo) formado por múltiples partes y que a la vez cohesionan esas partes para tener una acción unitaria (Abdelal *et al.* 2006; Pereyra 2015).

Se pretende estudiar la identidad de un grupo social, entendida a partir de lo expuesto, en relación con el concepto de *sistemas migratorios* de Bakewell (2013),

definidos como “un conjunto de elementos que interactúan entre sí, incluyendo flujos de personas, ideas y bienes; instituciones en el sentido de discursos y prácticas asociadas; y estrategias, como planes de acción de actores particulares relativas a la migración” (10-12). A continuación se analizará este tipo de migración en tres partes: primero, se presentará evidencia sobre los flujos de personas e ideas, haciendo referencia al recorrido histórico de estos en el país receptor, y en específico de los colombianos emigrantes en relación con los modelos cognitivos de identidad en los que se han visto inmersos; segundo, se estudiarán las instituciones desde las normas constitutivas y las comparaciones relacionales con las que se identifican los migrantes colombianos; y tercero, se analizarán las estrategias (enfocadas en la política exterior migratoria colombiana) que determinan los propósitos sociales de este grupo social.

3. El sistema migratorio colombiano: estrategias e identidad en el caso de Estados Unidos

a. Flujos

Estados Unidos reconoce su identidad como una nación de inmigrantes. Desde antes de la colonización europea, las comunidades aborígenes que existían en el territorio norteamericano habían migrado desde el continente asiático, según las últimas hipótesis. Con la llegada de los europeos, y en especial con la colonización inglesa, la inmigración permitió la formación de lo que con el tiempo se conformaría como un Estado nación, conocido como los Estados Unidos de América. Entre 1820 y 1920, llegaron alrededor de 33 millones de migrantes a este territorio provenientes de países como Reino Unido, Irlanda, Italia, Rusia, Polonia, China (principalmente a la costa oeste por la fiebre del oro en California), etc. Desde 1880 fueron creadas leyes que limitaban los flujos migratorios, como la prohibición de entrada a convictos y personas con discapacidad en 1882 y la total prohibición de entrada de población china en 1902.

A partir de 1920 empezó a funcionar el sistema de cuotas, que dio admisión a 150.000 inmigrantes divididos en cuotas grandes para países de Europa Occidental y en cuotas pequeñas para países de Europa Oriental y Asia. Ni Latinoamérica ni Canadá tenían cuota de inmigrantes para ese momento. Este sistema estuvo en pie hasta 1965, cuando fue aprobado el Immigration and Nationality Act, el cual imponía el límite de 120.000 migrantes al año y establecía que no podía haber más de 20.000 inmigrantes de un solo país anualmente. Dicha ley fue reformada en 1990, aumentando el límite de entrada anual a 700.000 personas; además creó cinco tipos de visas de trabajo que buscaban la reunificación de las familias de los inmigrantes; también estableció una lotería de

visas para los países con poca aceptación de entrada a Estados Unidos. En 1996, surgió una ley que endureció las normas contra la inmigración ilegal, llamada Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, que establece que los inmigrantes ilegales que permanezcan entre 185 y 365 días en territorio estadounidense deben permanecer tres años fuera y quienes estén más de 365 días deben estar fuera del país por diez años (Thomson Reuters 2018).

Tras los ataques del 11 de septiembre del 2001, dos leyes fueron aprobadas. La primera fue el Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act, que endureció las restricciones para visados y exigió el uso de pasaportes y visas con sistema biométrico; la segunda fue el Real ID Act de 2005, que restringió la emisión de licencias de conducir y seguros de responsabilidad civil y trabajos a inmigrantes ilegales y, además, propuso más restricciones para la entrada de personas con asilo (Thomson Reuters 2018). Durante la administración Obama, se implementaron dos decretos. El primero fue el Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) del 2012 que permitía beneficiar a aquellos inmigrantes ilegales que llegaron a Estados Unidos como niños, brindándoles permisos de trabajo y de residencia.

El segundo fue el Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (DAPA) que respaldaba a los inmigrantes ilegales padres de hijos nacidos en Estados Unidos, brindándoles permisos de trabajo y la no deportación. Estas dos políticas de Barack Obama fueron suspendidas por su sucesor, Donald Trump (Feldman 2018). De esta manera, desde el inicio del periodo presidencial de Trump se han implementado otros decretos que tienen el objetivo de limitar la entrada de migrantes al país. Es el caso del Executive Order for Protecting the Nation From Terrorist Attacks by Foreign Nationals de 2017, que suspendió la entrada de personas de una lista de países como Irán, Irak, Siria, Yemen, Somalia, Sudán y Libia. Además, se inició la construcción de un muro en la frontera con México, con el objetivo de evitar la entrada ilegal de inmigrantes latinos (Feldman 2018).

En cuanto al recorrido histórico migratorio de los colombianos en este país, es posible evidenciar un aumento considerable a partir de los años setenta. La cifra llegó a 114.709 colombianos en el censo de 1980; y aumentó progresivamente a 470.684, de acuerdo con el censo del 2000, y a 908.734 según el censo del 2010 (tablas 1 y 2). Es importante resaltar que, según los censos del 2000 y del 2010, es mayor el número de mujeres: 255.289 y 503.420, respectivamente. Además, predomina el matrimonio como estado civil (210.264 en el 2000 y 896.088 en el 2010) (tabla 1). Dentro de la distribución demográfica de las poblaciones migrantes, Colombia posee la mayor comunidad migrante sudamericana en Estados Unidos, siendo la quinta latinoamericana, superada por México, El Salvador, Cuba y República Dominicana (tabla 3). En cuanto a la distribución geográfica, afirman Polo y Serrano (2019):

Dentro de las migraciones colombianas [...] [hay] dispersión territorial de la población dentro de centros altamente urbanizados. En Estados Unidos, los colombianos se han asentado en estados como Florida, en la que se estima una población de 241.984 nacionales, seguido de otros como Nueva York (102.316), Nueva Jersey (78.678), California (41.222), Texas (39.994) y Georgia (20.828) (United States Census Bureau 2017). (320)

Tabla 1. Población colombiana por sexo, estado civil, tipo de hogar, condición de actividad e inactividad, 2000 y 2010

COLOMBIA	2000				2010		
	470.684				908.734		
Grupo de sexos	Hombres	Mujeres			Hombres	Mujeres	
	215.395	255.289			405.314	503.420	
Estado civil (+15)	Total	Hombres	Mujeres	Hogares	Total	Hombres	Mujeres
Nunca casado	126.048	-	-	En hogares	896.088	-	-
Casado	210.264	-	-	Cabezas de familia	291.487	18.904*	55.754*
Separado	19.712	-	-	Familia de cónyuges	140.560	-	-
Viudo	14.086	1.401	12.685	Solteros	52.746	22.950	29.796
Divorciado	35.895	12.469	23.426				
Condición de actividad (+16)	Total	Hombres	Mujeres		Total**	Hombres	Mujeres
Activos	260.416	130.314	130.102		505.786	245.827	259.959
Inactivos	138.720	49.098	89.622		197.630	-	-

*Hombres sin esposa presente y viceversa.

** Cifra del total de colombianos proveniente de U. S. Department of Commerce (2018a)..

Fuente: elaboración propia con base en la información del American Fact Finder (U. S. Department of Commerce 2018c).

Tabla 2. Población colombiana en Estados Unidos por año de llegada, 2010

Año de llegada	Antes de 1980	1980-1989	1990-1999	2000 o después
	114.709	126.351	171.380	199.735

Fuente: elaboración propia con base en la información del American Fact Finder (U. S. Department of Commerce 2018).

Tabla 3. Población extranjera en Estados Unidos por nacionalidad, 2000-2016

Censo 2000	31.107.889	Censo 2010	31.798.258
México	9.177.487	México	3.347.229
China	1.518.652	China	2.843.391
Filipinas	1.369.070	India	2.555.923
India	1.022.552	Filipinas	1.648.968
Vietnam	988.174	El Salvador	1.548.449
Cuba	872.716	Vietnam	1.785.547
Corea del Sur	864.125	Cuba	1.423.784
Canadá	820.771	Corea del Sur	1.414.703
El Salvador	817.336	República Dominicana	1.044.209
Alemania	706.704	Guatemala	908.734
Colombia	470.684	Colombia	658.667

Fuente: elaboración propia con base en la información del American Fact Finder (U. S. Department of Commerce 2018).

Tabla 4. Población colombiana en Estados Unidos económicamente activa mayor de 15 años por actividad laboral, 2000-2015

COLOMBIA	2010	2015
Actividad laboral (+16)	Total	Total
Agricultura, silvicultura, pesca y caza, y minería	953	2.528
Construcción	12.440	29.024
Industrias manufactureras	34.217	46.862
Comercio al por mayor	10.777	18.712
Comercio minorista	25.281	61.822
Transporte y almacenamiento, y utilidades	13.667	28.840

COLOMBIA	2010	2015
Información	8.094	11.784
Finanzas, seguros, bienes raíces, alquiler y arrendamiento	16.224	40.888
Servicios profesionales, científicos, de gestión, administrativos y de gestión de residuos	26.994	70.837
Servicios educativos, de salud y sociales	38.966	119.208
Servicios de arte, entretenimiento, recreación, alojamiento y comida	24.975	62.062
Otros servicios (excepto administración pública)	19.541	39.883
Administración pública	5.713	15.781

*Cifras provenientes de U. S. Department of Commerce (2018b).

Fuente: elaboración propia con base en la información del American Fact Finder (U. S. Department of Commerce 2018c).

En lo que respecta al perfil económico de la diáspora, las cuatro actividades económicas en las que más se desempeñan los colombianos son los servicios educativos, de salud y sociales (38.966 en el 2000 y 119.208 en el 2015); servicios profesionales, científicos, de gestión, administrativos y de gestión de residuos (26.994 en el 2000 y 70.837 en el 2015); industria manufacturera (34.217 en el 2000 y 46.862 en el 2015), y, por último, servicios de arte, entretenimiento, recreación, alojamiento y comida (24.975 en el 2000 y 62.062 en el 2015) (U. S. Department of Commerce 2018c) (tabla 4). Lo anterior refleja que buena parte de los colombianos en Estados Unidos se encuentra en actividades económicas que involucran alta calificación, como los servicios educativos y los servicios profesionales, científicos y administrativos. De esta forma, se destaca la alta selectividad de los connacionales en este país, que contrasta con la creencia de que estos se dedicaban a actividades que requerían poca calificación.

Tabla 5. Población colombiana calificada en Estados Unidos, 2000-2011

COLOMBIA	2000 (473.525)	2011 (675.668)
Total	82.864	167.841
Pregrado (licenciatura)	48.311	102.416
Posgrado (maestría)	18.398	39.898
Estudios profesionales	10.806	18.909
Doctorado	5.349	6.618

	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	36.858	46.006	72.493	95.348
Pregrado (licenciatura)	16.885	31.426	42.611	59.805
Posgrado (maestría)	11.585	6.813	19.318	20.580
Estudios profesionales	5.484	5.322	7.165	11.764
Doctorado	2.904	2.445	3.419	3.199

Fuente: elaboración propia con base en la información recolectada por Rosa Emilia Bermúdez Rico del American Community Survey.

Se calcula que para el 2011 la población colombiana altamente calificada en Estados Unidos era de 167.841 habitantes, siendo aproximadamente el doble que en el 2000 (82.864). De estos, la mayoría realizaron estudios de pregrado (48.311 y 102.416, respectivamente) y estudios de posgrado (18.398 y 39.898, respectivamente). Para el 2011, el 49,4 % se encontraba en el rango de edad de 25 a 44 años y en el año 2000, el porcentaje era de 59,9 %. Al igual que los migrantes colombianos en general, estos son en su mayoría casados (67,9 % en el 2000 y 65,2 % en el 2011) (U. S. Department of Commerce 2018c) (tabla 5). Estas cifras dan cuenta de características generales de la población estudiada; se resalta que en general son personas jóvenes, interesadas en hacer sus estudios de educación superior, principalmente el pregrado. Los estudiantes colombianos que han ido a estudiar posgrado se han caracterizado por ser también jóvenes, pero que han buscado crear familia en el país extranjero, siendo esta una motivación más para fortalecer sus estudios y mejorar su calificación profesional.

El gran interés por migrar a Estados Unidos por parte de los colombianos se encuentra relacionado con un elemento de identidad que ha marcado la relación entre Estados Unidos y Colombia, y los demás países de América Latina: el “sueño americano”. La idea de que Estados Unidos es reflejo de prosperidad, libertad, democracia, desarrollo y capitalismo ha impulsado a muchos connacionales a querer formar su vida y desarrollo profesional en este lugar (Palma 2015). Además, este país se ha caracterizado por ser un centro académico y de conocimiento a nivel mundial de todas las áreas de estudio, desde las ciencias exactas, ingenierías y ciencias económicas, hasta artes, ciencias sociales, etc. Todo esto influye en la idea de que al estudiar y vivir allá se encontrarán mejores oportunidades y mejor calidad de vida, cumpliendo así el sueño americano.

El sueño americano refleja la visión del mundo a partir de los *modelos cognitivos* identitarios de los colombianos. Desde el Estado, se ha formado una política exterior ligada a Estados Unidos, conocida como *respice polum*, que durante buena parte del siglo XX mantuvo las relaciones exteriores del país con

la “mirada hacia el norte”, fomentando la alianza y las relaciones amistosas y de cooperación. Si bien la política exterior colombiana se ha ido diversificando y ha encontrado un punto medio (en algunos gobiernos) entre el *respice polum* y el *respice similia* (política exterior enfocada en los semejantes, especialmente América Latina), el *respice polum* quedó impregnado en la visión del mundo de los colombianos (Galeano 2009); es parte del imaginario que los lleva a escoger a Estados Unidos como uno de los principales lugares para migrar. En el caso de los migrantes altamente calificados, el referente académico y laboral en el exterior ha sido esta nación, por lo que es una de las primeras opciones para estudiar y donde se encuentran los principales centros económicos y políticos del mundo como destino laboral.

b. Instituciones

Las instituciones migratorias refieren a los discursos y prácticas asociados a la migración. En el presente texto se analizarán los discursos ligados a la política exterior y cómo estos se han impregnado en la identidad de los colombianos, de tal manera que los migrantes los llevan cuando van al exterior. A continuación se analizará el discurso que refleja las *normas constitutivas* de la nación y, posteriormente, se profundizará en los migrantes colombianos como emisores de este discurso. Por último, también se hará referencia a los discursos inmersos en los colombianos que han formado tradiciones migratorias y la identidad colombiana.

Los intereses nacionales en torno a los cuales se ha desarrollado la política exterior colombiana han estado ligados a temas relacionados con el narcotráfico, el conflicto armado y el comercio exterior. Esto ha sido resultado de la percepción del entorno regional e internacional existente sobre el país, que ha permeado en mayor medida la formación de la identidad colombiana. Esta visión se relaciona con la imagen de Colombia como país violento, productor de drogas ilícitas y subdesarrollado. De esta manera, varios gobiernos en el siglo XX enfocaron la identidad del país en la política exterior en la *respice polum*, es decir, ligada a Estados Unidos, buscando mantener una relación de alianza y subordinación a esta potencia para así, lograr que esta cooperara en temas concernientes al narcotráfico, el comercio y la lucha contra las guerrillas y el paramilitarismo. Este propósito chocó con el surgimiento de visiones que buscaban fortalecer la identidad de Colombia más allá de las condiciones sociopolíticas internas y centrarse en la autonomía y soberanía del país, para reafirmarse como nación latinoamericana. Siguiendo esta idea, algunos gobiernos colombianos buscaron seguir una política exterior de *respice similia*, centrada en fortalecer las relaciones bilaterales y multilaterales del Estado con naciones semejantes, especialmente con Latinoamérica (Galeano 2009).

Además de ello, buena parte de la política exterior de los últimos gobiernos ha buscado cambiar la imagen de Colombia ante el mundo, que generalmente ha estado relacionada con el narcotráfico, el conflicto armado y el subdesarrollo. De esta manera, se han utilizado estrategias desde el poder blando, ligadas a la promoción de la cultura y el territorio del país. Se exponen enseguida dos ejemplos. En primer lugar, se encuentra la proyección de Colombia como país cafetero, centrada en la marca de Juan Valdez, con la que se ha buscado que sea reconocido mundialmente como el mejor café suave, y se ha convertido así en una insignia del país y parte de su identidad. En segundo lugar, se encuentra la promoción de Colombia como destino turístico y también de inversión, para lo que se ha buscado dar a conocer la biodiversidad, la historia, la cultura, el desarrollo económico y las oportunidades de inversión que esta nación ofrece. Por medio de Marca País y Procolombia se ha promovido una imagen progresista del país, ligada a la coyuntura interna (Mariño 2015). Todo esto con el propósito de fortalecer la identidad de los connacionales, exacerbando el sentido de pertenencia, que se sienta el orgullo colombiano, y cambiar así la connotación negativa asociada con esta nacionalidad. Vinculado a lo anterior, el gobierno de Juan Manuel Santos buscó fortalecer algunos aspectos de estas dos perspectivas de política exterior, pero se enfocó aún más en consolidar parte de la identidad de Colombia por medio del establecimiento de ciertas metas específicas en política exterior (intereses nacionales). En primer lugar, Santos se centró en transformar la percepción exterior ligada al conflicto armado y cambiarla por la visión de un país que buscaba la paz, propósito logrado al internacionalizar el proceso de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias – Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Además el presidente tenía el objetivo de ligar la identidad colombiana con un reposicionamiento de Colombia en el sistema internacional y regional como un país que podía ofrecer mucho más que narcotráfico y violencia. Esto lo consiguió promoviendo a Colombia como referente en procesos de paz y justicia transicional en el mundo; persiguiendo metas de desarrollo socioeconómico interno que le permitieran la entrada a la OCDE; fortaleciendo las relaciones con América Latina, poniendo como prioridad en la agenda de política exterior la participación en foros, conferencias y reuniones en distintas organizaciones regionales; tomando protagonismo en la relación bilateral con Venezuela, al denunciar la situación interna de ese país con el objetivo de que se conociera a nivel regional su crisis humanitaria (por ejemplo, como promotor ante la Organización de los Estados Americanos [OEA] de la propuesta de usar la Carta Democrática contra el gobierno de Nicolás Maduro); y por último, con el propósito de convertir a Colombia en un referente internacional en temas ligados a la seguridad, se impulsó su entrada como socio estratégico a la Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN) (Niño y Sánchez 2018). En

consecuencia, en ocho años de periodo presidencial, Santos introdujo a la identidad colombiana aspectos como la paz, el desarrollo socioeconómico, la promoción de un liderazgo regional y la seguridad nacional, los cuales se convirtieron en aspectos decisivos en la escogencia de los intereses que motivarían la estrategia política de Colombia ante el sistema internacional.

Ahora bien, aunque la migración no fue un asunto trascendental en la política exterior al inicio del mandato Santos, el contexto interno y regional obligó a este gobierno a tomar conciencia de la importancia del fenómeno migratorio para el país. En primer lugar, la crisis humanitaria en Venezuela provocó desde el año 2016 una salida masiva de venezolanos a otros países con el objetivo de buscar mejores condiciones de vida. Colombia fungió como país receptor de migrantes y, aún más, como país de tránsito de aquellos que querían llegar a otras naciones como Perú, Chile, Argentina, Ecuador, México, Panamá, Estados Unidos y España. El Gobierno colombiano tuvo que enfrentarse a una situación crítica que puso de manifiesto los límites de la política migratoria del país, más acostumbrado a ser una nación emisora de migrantes que receptora. En segundo lugar, con el proceso de paz y el inicio del posconflicto, empezaron a adquirir relevancia otros aspectos del contexto colombiano que antes habían quedado rezagados por la coyuntura del conflicto, como la corrupción, la educación, la salud, los derechos humanos, etc. Y, entre estos, la migración, y más específicamente la conexión con los inmigrantes colombianos en el exterior y el posible papel significativo que estos podían desempeñar en el desarrollo del país en el posconflicto.

Por consiguiente, y concluyendo lo anterior, el fenómeno migratorio ha entrado con mayor relevancia en la agenda nacional; sin embargo, no ha adquirido aún la suficiente importancia para convertirse en asunto de interés nacional y, así, hacerse parte fundamental de la identidad colombiana en la política exterior. Es precisamente eso lo que pretende defender este texto: que la migración y, en específico, la ganancia de cerebros, se convierta en un interés nacional prioritario, para así fortalecer las políticas de retorno ya establecidas e idear estrategias e incentivos efectivos para que la población altamente calificada en Estados Unidos retorne al país o que desde el exterior aporte a su desarrollo. Esta iniciativa busca la funcionalización de la diáspora colombiana en el exterior, en este caso en Estados Unidos, como elemento que otorgue ventanas de oportunidad para el desarrollo y la articulación entre el Estado y la población migrante, en la actualidad inexistentes o inactivas desde el ámbito de la política pública, en favor de los intereses compartidos de las partes. Para ello, se requiere cambiar la concepción de estos migrantes como fuga de cerebros y, por el contrario, empezar a verlos como ganancia de cerebros, un grupo de personas que puede aportar bastante a los intereses nacionales.

Para incentivar la identidad colombiana ligada a la migración, se hace necesario entender que los migrantes son agentes representantes (no oficialmente) del país y que llevan impregnada la identidad nacional. Los migrantes colombianos y, en este caso, los altamente calificados que se encuentran en Estados Unidos, han buscado fomentar la buena imagen del país en el exterior, llevando a ese nuevo destino los valores, las tradiciones y la promoción de mensajes insignias de Colombia, como el café, la biodiversidad, la paz, la alegría latina, entre otros. Y, más allá de eso, han buscado dejar en alto el nombre del país en instancias académicas, mostrando el gran talento humano en distintas áreas del conocimiento que los colombianos poseen; y también al desempeñarse en su vocación profesional con excelencia y talento, con lo que han demostrado la calidad humana colombiana.

Al reconocer a los migrantes colombianos como agentes representantes del Estado, es posible otorgarle importancia desde el ámbito gubernamental a la segunda forma de entender las instituciones en el presente texto: los discursos que los colombianos en Estados Unidos han reproducido asociados a su identidad. Para los connacionales en el exterior, es esencial mantener parte de su identidad como colombianos, por lo que buscan resaltar los aspectos positivos que los caracterizan: orgullo por su cultura, desde las costumbres más representativas como la música o la comida tradicional, hasta cualidades como la amabilidad, la alegría que transmiten, el ser trabajadores y emprendedores, el ser solidarios con quien lo necesita, el no rendirse ante cualquier situación y siempre luchar por sus metas (a lo que en Colombia se alude como “la verraquera de los colombianos”), etc. Los colombianos que han migrado a Estados Unidos han ligado estos elementos al sueño americano, confiando en tener las cualidades y habilidades necesarias para alcanzar el éxito en una sociedad competitiva como la norteamericana. Además, los migrantes altamente calificados han exaltado estas características colombianas enfocándose en el talento, el emprendimiento y la creatividad, para lograr completar sus estudios exitosamente y, si así lo requieren, desarrollar su vida profesional en este país. Este tipo de acciones tiene como objetivo cambiar la percepción que existe en Estados Unidos sobre los colombianos, relacionada con el narcotráfico, la violencia e, incluso, la vagancia.

Sin embargo, es preciso que la política exterior estatal se una a estos esfuerzos e incluya en la agenda la importancia de los emigrantes en la formación de la identidad y la imagen de Colombia en el exterior. De esta manera, ellos podrían sentirse más unidos a su país de origen, y generar sentido de pertenencia y de responsabilidad que los impulse a contribuir al desarrollo nacional. Esto implica que sus acciones vayan más allá de querer cambiar la percepción existente de los colombianos en Estados Unidos y decidan participar activamente en

Colombia, ya sea retornando y aplicando el conocimiento adquirido o, si deciden quedarse en el exterior, invirtiendo en el mercado colombiano, aportando en investigación e iniciativas académicas, apoyando causas filantrópicas, asesorando a entidades públicas o privadas, fomentando el fortalecimiento de redes transnacionales, entre otras opciones.

c. Estrategias

Como tercer factor del sistema migratorio se encuentran las estrategias, entendidas como los planes de acción ligados a la migración generados por distintos actores (Bakewell 2013). En este caso nos centramos en las acciones realizadas desde la política exterior colombiana, enfocadas en la búsqueda del plan retorno de los emigrantes altamente calificados. La primera política que mencionaba el interés de Colombia por atraer a estos colombianos fue el Decreto 2869 de 1968, que creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (Colciencias), con el propósito de concentrar en esta entidad la investigación científica y su financiación. Entre las labores que tendría esta institución se encontraba la de aconsejar al Gobierno central sobre medidas necesarias que permitieran el aprovechamiento de profesionales y expertos en el país y motivar el retorno de aquellos que estuviesen en el exterior. No obstante, después de ese momento no se diseñó una política migratoria que fuese lo suficientemente fortalecida ni significativa en la agenda nacional orientada a motivar el retorno de estos profesionales.

A inicios de la década del 2000, cuando cobraron importancia las remesas en la economía colombiana como parte relevante del producto interno bruto (PIB), el Gobierno empezó a interesarse aún más en los colombianos residentes en el exterior. A raíz de ello, se creó el programa Colombia Nos Une en el 2003, que buscaba conectar con ellos, mejorar sus condiciones de vida y atraer su retorno por medio de capacitaciones, asistencia técnica y promoción cultural. Dicho proceso empezó a ser apoyado por otras entidades como Colciencias, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y Colfuturo, centrándose en los colombianos altamente calificados (Palma 2015). El programa tenía como líneas de acción: investigación, difusión, educación, prestación de servicios, participación política, elaboración de políticas públicas regionales migratorias, conexión entre la política exterior y los intereses de la política nacional, creación de redes transnacionales, plan retorno y la formación de una política integral migratoria. Si bien se llevaron a cabo varios esfuerzos para implementarlo y generar una política pública en torno al fenómeno migratorio (que posteriormente se vio reflejada en la Ley 1565/2012), Colombia Nos Une también puso de presente los problemas y desafíos de Colombia en relación

con este tema (Toro 2009): tener mayor conexión estatal con más cantidad de migrantes en el exterior, generar políticas realmente efectivas y eficientes tanto para lograr conexión con los connacionales como para buscar su retorno, entender las causas de la migración, crear programas que atiendan las demandas y necesidades de los migrantes en el exterior, y fortalecer las instituciones identitarias que sean transmitidos a estos colombianos de manera que los vinculen con su país de origen.

No fue sino hasta el 2012 que se plasmó la iniciativa de promocionar el retorno de los colombianos al país mediante una norma aprobada en el Congreso de la República, la Ley 1565, que tiene como objetivo central: “Crear incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos, y brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar al país” (Congreso de la República de Colombia 2012). A raíz de ello se fortaleció el Plan de Retorno Positivo, con la intención de incentivar a colombianos en el exterior a volver. Para ello, la ley estableció la siguiente clasificación: retorno solidario (para víctimas del conflicto armado), retorno humanitario (para personas en condición de vulnerabilidad), retorno laboral y retorno productivo (orientado a aquellos que desean regresar para emplear sus capacidades y habilidades profesionales o para invertir y emprender en el país). Se diseñaron incentivos para cada tipo de retorno con el objetivo de centralizar las estrategias estatales dedicadas a promover el regreso de los colombianos. Por ejemplo, para el retorno solidario y humanitario la ley prevé la creación de alianzas de cooperación que faciliten el acceso al sistema de salud, cajas de compensación y adquisición de vivienda; para el retorno laboral y productivo, uno de los incentivos era facilitar la empleabilidad en entidades de educación superior y la promoción de asesoría en proyectos de emprendimiento (Congreso de la República de Colombia 2012).

A pesar de la importancia de esta ley en la formación de una política pública dedicada al retorno de los colombianos en el exterior, su efectividad, eficiencia y alcance no han sido los esperados. No se ha realizado promoción en el exterior de la ley y los programas de beneficio que crea, por lo cual muchos connacionales no los conocen. La ley no fue lo suficientemente específica para fomentar la creación de programas eficaces, concretos en sus objetivos y forma de llevarlos a cabo, lo cual ha generado que los mecanismos usados no atiendan a las necesidades existentes en relación con el fenómeno migratorio. Por otra parte, las entidades estatales no han logrado mayor coordinación y efectividad a la hora de aplicar lo establecido en la ley ni se han destinado los recursos necesarios para ejecutar las políticas creadas por esta (Ciurlo 2015). Además, la clasificación de los migrantes según el tipo de retorno, aunque cumple con la función de dividir

las estrategias y mecanismos diseñados para cada uno, en la práctica no ha contribuido a generar políticas y programas de acuerdo con la clasificación, ni ha permitido entender los motivos, intereses, condiciones, necesidades y demandas de cada uno de los migrantes según esa tipología.

Después de esta ley, el gobierno de Juan Manuel Santos buscó reforzarla con el Decreto 1000 de 2013, mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial para el Retorno (CIR), que tiene la función de coordinar los planes y acciones propuestos para atender a los colombianos que están retornando al país. De esta manera, estudia las solicitudes de los migrantes, analiza los planes de apoyo, orienta a las entidades estatales sobre políticas de retorno, etc. La CIR cuenta con cuatro subcomités: Inclusión Social, Emprendimiento, Empleabilidad y Víctimas, que permiten enfatizar en cada una de estas temáticas y la creación de planes de trabajo más completos y concretos de acuerdo con las necesidades de los migrantes.

Desde la fecha de su creación en 2013 hasta julio de 2018, la CIR había tramitado alrededor de 17.399 solicitudes de retorno, la mayoría provenientes de Venezuela (61%); solo 1.924 solicitudes (11%) eran migrantes colombianos en Estados Unidos. Esta cifra es muy baja en comparación con la cantidad de colombianos en esta nación, 908.734 según el censo del 2010 (CIR 2018). De acuerdo con cifras del Registro Único de Retorno (respaldado por el CIR), entre noviembre de 2013 y octubre de 2018 habían retornado 2.002 colombianos provenientes de Estados Unidos, de los cuales 902 lo hicieron por motivos laborales y 425 por motivos productivos (Cancillería de la República de Colombia 2018). Esto muestra la importancia de fortalecer las estrategias existentes para propiciar el retorno de los connacionales en el exterior, sin que la decisión obedezca sobre todo a necesidades coyunturales, como la situación de Venezuela, sino que realmente existan suficientes incentivos por parte del Estado colombiano que generen las condiciones necesarias y adecuadas para que más colombianos en el exterior deseen regresar al país o contribuir desde sus países de residencia al desarrollo de Colombia, con las habilidades y conocimientos adquiridos.

En el “Informe ejecutivo de la Comisión Intersectorial para el Retorno 2013-2018”, el CIR (2018) realiza recomendaciones para mejorar sus funciones. Se le da prioridad a la emergencia social generada por la migración masiva de colombianos y venezolanos a territorio colombiano (ya sea como migrantes de tránsito o permanentes), resaltando la necesidad de diseñar programas de retorno enfocados en la población vulnerable. Si bien debido a la situación actual se requieren medidas para atender de manera adecuada la situación humanitaria y vulnerable en la que se encuentran estas personas, no se debe dejar de lado a los demás migrantes colombianos en el exterior. Se considera de vital importancia fomentar programas y estrategias que se concentren en la migración colombiana altamente calificada,

que propicie el entendimiento de su situación migratoria y permita diseñar políticas más específicas y aún más eficientes para incentivar su retorno.

Sin embargo, los incentivos y programas en el marco de la Ley 1565 de 2012 y el Decreto 1000 de 2013 no han sido suficientes para motivar a la población altamente calificada a retornar al país o a contribuir desde su lugar de residencia al desarrollo de Colombia. Esto muestra que las estrategias deben ir de la mano con las instituciones y discursos presentados anteriormente, es decir, fomentar el retorno o el aporte al país desde la promoción de la identidad colombiana como un propósito social. De esta manera, se entendería que los migrantes altamente calificados están sujetos a los intereses nacionales del país, y esto ayudaría generar sentido de responsabilidad y pertenencia en relación con el desarrollo y la prosperidad de Colombia. Se entendería entonces que esta responsabilidad no solo la tienen quienes habitan en el territorio sino todos los que nacieron allí, y que al migrar no se desligan de su nacionalidad ni de sus deberes como colombianos.

4. De fuga de cerebros a ganancia de cerebros

Teniendo en cuenta los flujos, las instituciones y las estrategias detrás del sistema migratorio colombiano y la identidad nacional, es posible comprender la importancia de la identidad como interés nacional en la política exterior y la trascendencia que puede tener en los migrantes altamente calificados. Se debe generar un cambio de percepción frente a estos migrantes: en vez de asociarlos con la fuga de cerebros, es decir, con una pérdida y algo negativo para el desarrollo socioeconómico del país, relacionarlos con la ganancia de cerebros, y motivar su migración para que adquieran conocimientos y experiencias profesionales que posteriormente puedan aplicar y transmitir en Colombia. De esta manera, se les da la relevancia requerida a las estrategias en política exterior orientadas a ofrecer incentivos, tanto para migrar a estudiar en el exterior como para retornar al país.

En el caso estudiado, la migración altamente calificada a Estados Unidos, es posible hacer uso del sistema migratorio, entendiendo que tener mayor conocimiento sobre los flujos migratorios y los colombianos en el exterior, y saber sobre sus condiciones, motivaciones e intereses permitirán generar medidas mucho más efectivas y enfocadas en su realidad. Cambiar la identidad asociada a estos migrantes y los discursos relacionados con ellos, haciendo énfasis en su importancia para el desarrollo del país y brindándoles, además, un sentido de pertenencia y responsabilidad en relación con el bienestar de Colombia, así como con su deber de contribuir con su conocimiento y habilidades adquiridas a un futuro más próspero para su lugar de origen, hará posible transformar no solo la percepción de la población colombiana frente a ellos, sino de ellos mismos,

de modo que no solo migren al exterior por motivaciones personales, sino que lleven consigo una responsabilidad con su nación.

Al considerar esta migración una ganancia para el país, se entiende que no solamente es preciso incentivar el retorno, sino que también es posible influenciar a aquellos que definitivamente no deseen regresar por distintos motivos para que den su contribución desde la distancia. Lo anterior se puede lograr si busca sacarles provecho a las herramientas y ventajas que hoy en día ofrece un mundo cada vez más globalizado y las actividades transnacionales que permite desarrollar.

El cambio discursivo en la identidad asociada a estos migrantes debe sustentarse con estrategias más assertivas, acordes con la nueva percepción que se pretende incentivar. Las estrategias gubernamentales, reflejadas en políticas migratorias enfocadas en esta población, deben comprender la búsqueda de retorno por medio de incentivos económicos y laborales, como el mejoramiento de la calidad de vida, las oportunidades económicas, la educación superior y la investigación científica y tecnológica; el fomento del emprendimiento y la inversión; la creación de bolsas de empleos en el sector privado y público, entre otras medidas. También pueden ser creadas estrategias transnacionales que permitan mayor participación de estos migrantes en actividades como contribución a causas filantrópicas y sociales, inversión, asesoría a entidades académicas y públicas, promoción en el exterior de las oportunidades económicas y financieras del país, aportes a organizaciones de la sociedad civil colombiana o apoyo a partidos políticos, etc. De este modo se podrían obtener mejores resultados en las políticas migratorias, uniendo dos estrategias, una de retorno y otra de contribución desde la distancia; ambas pueden ser positivas y ventajosas para el desarrollo en distintas áreas del país (economía, ciencia, política, investigación, ciencias sociales, turismo, trabajo social, etc.).

Conclusión

Los migrantes colombianos altamente calificados han adquirido mayor importancia en la coyuntura nacional, por lo que se busca principalmente su retorno. Como se ha visto a lo largo del texto, es necesario comprender la relevancia de la identidad nacional tanto en la política exterior como en el sistema migratorio colombiano, para de este modo generar y fortalecer políticas migratorias enfocadas en la ganancia de cerebros y su aporte a la prosperidad del país. La identidad colombiana incluida en las estrategias de retorno y contribución a distancia de estos migrantes permite generar conciencia, sentido de pertenencia y responsabilidad en relación con el país de origen, así como el interés de transmitir el conocimiento

y las habilidades adquiridos en beneficio del desarrollo colombiano. De esta manera, se entiende que el bienestar socioeconómico de la nación es posible con el apoyo y la contribución de todos los connacionales, estén o no en el territorio, tal y como lo refleja una frase de Idowy Koyenikan (2014): “El orgullo por tu país no debe darse después de que tu país sea grande, es tu orgullo por él lo que lo hace grande”¹ (177).

En conclusión, al considerar la realidad migratoria del colombiano en Estados Unidos, es importante destacar que, dentro de sus diversos perfiles, tal cultura derivada de un flujo constante de personas durante cincuenta años ha incidido en la configuración de una comunidad migrante de vital importancia para el país. Varios de los migrantes pioneros en Estados Unidos influirán, dentro de sus procesos de retorno, en el posible surgimiento de una cuarta ola migratoria, siendo la primera de su naturaleza. Los factores expuestos son determinantes para la definición y el futuro de esta comunidad que, a pesar de los diversos avatares de la historia, ha mantenido un paradigma propio del migrante colombiano al ser, quizás, más relevante en la historia de Colombia

Referencias

1. Abdelal, Rawi, Yoshiko M. Herrera, Alastair Iain Johnston y Rose McDermott. 2006. “Identity as Variable”. *Perspectives on Politics* 4 (4): 695-711.
2. Bakewell, Oliver. 2013. “Relaunching Migration Systems”. *Migration Studies* 2 (3): 300-318. Consultado el 19 de diciembre de 2018. doi:10.1093/migration/mnt023
3. Bermúdez, Rosa. 2015. “La población inmigrante calificada colombiana residente en Estados Unidos”. *Sociedad y Economía* 29: 107-125.
4. Cancillería de la República de Colombia. 2018. Respuesta a derecho de petición n.º 42018000012884, 4 de diciembre. Información de acceso público mediante solicitud formal.
5. Cepeda, Laura. 2012. “¿Fuga interregional de cerebros? El caso colombiano”. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* 167. <http://babel.banrepultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll18/id/148>
6. CIR (Comisión Intersectorial para el Retorno). 2018. “Informe ejecutivo de la Comisión Intersectorial para el Retorno 2013-2018”. <https://www.colexret.com/2018/08/28/que-ha-hecho-y-que-seguira-haciendo-la-comision-intersectorial-para-el-retorno/>
7. Ciurlo, Alessandra. 2015. “Nueva política migratoria colombiana: el actual enfoque de inmigración y emigración”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 2 (2): 205-242. Consultado el 12 de enero de 2019. <http://www.revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2276/1992>

1 Traducción propia. “Your pride for your country should not come after your country becomes great; your country becomes great because of your pride in it”.

8. Congreso de la República de Colombia. 2012. Ley 1565/2012. Consultado el 12 de enero de 2019. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_1565_2012.htm
9. Feldman, Noah. 2018. "California Sanctuary Law Should Withstand Trump Challenge". *Bloomberg*. Consultado el 15 de enero de 2019. <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-03-12/california-s-pro-immigrant-sb-54-law-should-survive-trump-attack>
10. Galeano David, Héctor José. 2009. "Política exterior colombiana: nacimiento y evolución del respice polum". *Económicas CUC* 30 (30): 167-174.
11. Koyenikan, Idowu. 2014. *Wealth for All Africans: How Every African Can Live the Life of Their Dreams*. Grandeur Touch, LLC. Edición para Kindle.
12. Mariño López, Diana. 2015. "Mira lo que es la Marca País". Superintendencia de Industria y Comercio. Consultado el 15 de enero de 2019. <http://www.sic.gov.co/ruta-pi/mayo17/mira-lo-que-es-la-marca-pais>
13. Medina, Carlos Alberto y Christian Manuel Posso. 2011. "Inmigrantes colombianos en Estados Unidos: educación, calificación laboral y decisión de retornar". *Ensayos sobre Política Económica* 29 (65): 12-59.
14. Niño, César y Fabio Sánchez. 2018. "Lo que Santos se llevó". Consultado el 15 de enero de 2019. <http://revistafal.com/lo-que-santos-se-lleva/>
15. Palma, Mauricio. 2015. "¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno?". *Oasis* 21: 7-28. Consultado el 15 de enero de 2019. <https://revistas.uxternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4278/4969>
16. Pereyra Doval, María Gisela. 2015. "El estudio de la identidad en las relaciones internacionales: el constructivismo como 'solución' teórica temporal". *Enfoques* XXVII (1): 127-142.
17. Polo Alvis, Sebastián y Enrique Serrano López. 2019. "La diáspora silenciosa: estudios sobre la tercera ola de migraciones colombianas al exterior (2005-2015)". *Desafíos* (Universidad del Rosario) 31 (1): 311-346.
18. Saenz, Mariana y Joshua J. Lewer. 2017. "High Skilled Labor Force Brain Drain and Corruption: The Case of Colombia". *Journal of Economic Insight* 43 (2): 17-47. Consultado el 15 de enero de 2019. <http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eoh&AN=1703819&lang=es&site=eds-live&scope=site>
19. Santamaría Álvarez, Sandra Milena y Martyna S'liwa. 2016. "Transnational Activities of Colombians in the US: A Qualitative Exploration of the Migration-development Nexus". *Critical Perspectives on International Business* 12: 140-166. Consultado el 15 de enero de 2019. <https://doi.org/10.1108/cpiib-09-2012-0038>
20. Thomson Reuters. 2018. "Immigration Law". *Find Law*. Consultado el 15 de enero de 2019. <http://immigration.findlaw.com/immigration-laws-and-resources/georgia-state-immigration-laws.html>
21. Toro Campos, Olga Lucía. 2009. "Caracterización de los elementos constitutivos de una política pública en el programa Colombia Nos Une: hacia el establecimiento de una política integral migratoria". Monografía de grado en Politología, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. Consultado el 15 de enero de 2019. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/1201>
22. U. S. Department of Commerce. 2018a. *2006-2010 American Community Survey*. United States Census Bureau. Consultado el 19 de enero de 2019. <https://>

- www.census.gov/programs-surveys/acs/technical-documentation/table-and-geography-changes/2010/5-year.html
23. U. S. Department of Commerce. 2018b. *2011-2015 American Community Survey*. United States Census Bureau. Consultado el 19 de enero de 2019. <https://www.census.gov/acs/www/data/data-tables-and-tools/data-profiles/2015/>
24. U. S. Department of Commerce. 2018c. *American Fact Finder*. United States Census Bureau. Consultado el 19 de enero de 2019. <https://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?refresh=t>
25. Vitelli, Marina. 2014. “Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior”. *PostData* 1: 129-162.
26. Wendt, Alexander. 1987. “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”. *International Organization* 41 (3): 336-370.

— · —

Laura Granados Vela. es magister en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Nottingham e Internacionalista de la Universidad del Rosario. Investigadora del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior (Semicoex) de la Universidad del Rosario y de la Clínica Jurídica para Refugiados del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Nottingham. ✉ laura.granados@urosario.edu.co

Sebastian Polo Alvis. es maestrando en Economía de las Políticas Públicas de la Universidad del Rosario, Colombia y politólogo de la misma institución. Docente y coordinador del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior (Semicoex) de la línea de investigación sobre Dinámicas y Asuntos Internacionales del Grupo de Estudios Políticos Internacionales (GEPI), Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Colombia. ✉ sebastian.polo@urosario.edu.co

Enrique Serrano López. es director general del Archivo General de la Nación. Candidato a Doctor en Filosofía de la Universidad Javeriana. Magíster en Estudios de Asia y África de El Colegio de México, y Magíster en Análisis de Problemas Políticos Económicos Internacionales en la Universidad Externado y el IEP de París. Comunicador Social y filósofo de la Universidad Javeriana. Es profesor de planta, investigador y director del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior (Semicoex) la Universidad del Rosario. ✉ enrique.serrano@urosario.edu.co