



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Ardila, Martha

ACTORES NO GUBERNAMENTALES Y POLÍTICA EXTERIOR. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana

Colombia Internacional, núm. 69, enero-junio, 2009, pp. 108-123

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81211898007>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **ACTORES NO GUBERNAMENTALES Y POLÍTICA EXTERIOR**

A propósito del sector académico y el diseño  
de la política exterior migratoria colombiana

---

## **NON-GOVERNMENTAL ACTORS AND FOREIGN POLICY**

On the Subject of the Academic  
Sector and the Design of Colombian  
Migratory Foreign Policy

---

**Martha Ardila\***

---

## Resumen

Durante los últimos años los actores no gubernamentales han tomado fuerza al buscar, en muchos casos, sensibilizar e influir en la política internacional. Por su parte y a diferencia de otros países, los tomadores de decisiones de la política exterior colombiana interactúan poco con actores diferentes al Estado. En este artículo se examina un estudio de caso en el que el sector académico ha sido consultado acerca de las características de los migrantes y del diseño de una política exterior migratoria. En este sentido, busca examinar la incidencia del sector académico en el diseño y ejecución de dichos lineamientos. Se concluye que su participación ha sido coyuntural, puntual e intermitente.

**Palabras clave:** política exterior colombiana, toma de decisiones, actores no gubernamentales, migración.

## Abstract

During the last few years non-governmental actors have gained strength in seeking, in many cases, to promote sensibility and influence foreign policy. In their specific case, and unlike in other countries, the Colombian foreign policy decision-makers seldom interact with entities other than the State. In this article, a case study is examined in which the academic sector has been consulted on the characteristics of migrants and the design of a migratory foreign policy. By doing so, it seeks to examine the influence of the academic sector in the design and execution of said regulations. It concludes that its participation has been circumstantial, punctual and intermittent.

**Keywords:** Colombian foreign policy, decision-making, non-governmental actors

## Introducción

En el sistema internacional han ocurrido cambios que junto a la globalización señalan que el Estado dejó de ser el único actor de la política exterior de un país y que surgen otros actores no gubernamentales que inciden directa e indirectamente. Desde finales del siglo XX se acaba el monopolio del Estado en las relaciones internacionales (Badie 2008; Riordan 2005), y se asiste a un mundo

con múltiples centros que crea una proliferación de actores no estatales y una gobernanza por encima de los propios estados (Rosenau 1992).

En presencia de una nueva dinámica externa, se origina una globalización “desde arriba” y otra desde “abajo” —con los actores no estatales— (Serbin 1999), que ocasiona debate en torno al verdadero poder de estos actores que emergen, así como a la transición hacia dos modelos principales de diplomacia: uno como complemento al Estado con

★ Profesora e investigadora de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

una “diplomacia ciudadana”<sup>1</sup>, y otro confrontacional que cuestiona las acciones del Estado con una “diplomacia alternativa”. Estas nuevas diplomacias van a depender de la voluntad y apertura del régimen política, de la identidad y articulación, de los objetivos comunes que se persigan y de una interdependencia activa entre sus miembros (Badie 2008).

Dicha tendencia se encuentra limitada por la heterogeneidad, fragmentación, falta de coordinación e institucionalización de estos nuevos actores. No obstante, existen diferencias en las redes que se constituyen a nivel local, nacional, regional y transnacional (Mato 2004). Al mismo tiempo varía el nivel de representatividad y legitimidad que presentan cada una de ellas. En este sentido, los empresarios tienden a tener una mayor legitimidad ante el Estado que las organizaciones no gubernamentales. Y, los académicos por su objetividad y cientificidad brindan una legitimidad técnica.

Es así como durante los últimos veinte años, muchos cambios ocurrieron en la inserción externa de los países. Dos de ellos se vinculan con el surgimiento de actores diferentes al Estado y con la denominada nueva agenda internacional para temas emergentes como el medio ambiente, los derechos humanos y las drogas ilícitas, así como también, la seguridad y la migración. Los actores emergentes quieren a su vez que los tomadores de decisiones tengan en cuenta sus opiniones en materia internacional.

En este contexto, algunos países empiezan a interactuar con los actores no gubernamentales, en el nivel de la consulta y la retroalimentación, sin olvidar que la responsabilidad en la toma de decisiones de la política exterior de un país continúa en el Estado, pero que estos nuevos agentes podrán colaborar y enriquecer tanto la formulación como la ejecución de las acciones externas de un país. En América Latina, dicha interlocución con los actores no gubernamentales se ha presentado en situaciones de modernización del Estado, de democratización o de crisis.

Por su parte, los tomadores de decisiones de la política exterior colombiana poco se han preocupado por consultar actores no gubernamentales, y a su vez la población percibe que sus opiniones poco pesan en la definición de la política internacional (Botero y Tickner 2009). En contraste se observa que países como México, Brasil y Ecuador lo hacen institucionalmente. Sin embargo, ha habido casos aislados en los que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia consulta sectores de la sociedad civil, como los académicos. Parece que las características de la política exterior colombiana continúan siendo las mismas y que pocas son las variaciones que se observan durante los últimos años: diplomacia presidencial y personalizada, alianza con los Estados Unidos, fragmentación y carencia de una política de Estado (Ardila et al. 2002).

En este artículo se elige y examina un estudio de caso: la participación de

1. El concepto de “diplomacia ciudadana” es complejo y relativamente nuevo. Parte del derecho que tienen las organizaciones ciudadanas de penetrar en espacios que tradicionalmente habían pertenecido a la diplomacia tradicional, a organismos multilaterales y a las políticas estatales externas. Buscan sensibilizar, debatir, formar opinión, presentar y consensuar propuestas, hacer labores de cabildeo e incidir en las decisiones internacionales. A su vez, se ha hablado de una diplomacia de segunda vía (*track-two diplomacy*) y de una diplomacia de vía múltiple (*multi-track diplomacy*). La heterogeneidad de las organizaciones ciudadanas ha llevado a autores como Badie a conceptualizar en torno a tres tipos de diplomacias: la transformacional, la contestataria y la hegemónica.

los académicos en el programa Colombia Nos Une<sup>2</sup>. Vale aclarar que el tema migratorio no ha sido el único en el cual la cancillería ha consultado la sociedad civil. En Comisiones de Vecindad como la venezolana, el sector académico ha desempeñado un importante papel. Algo similar se podría decir de la interlocución con el sector académico cuando Colombia asumió la Presidencia del Movimiento de los No Alineados y se debatió a nivel regional la vigencia de dicha organización (Ministerio de Relaciones Exteriores 1995). O cuando la Cancillería creó la Cátedra Europa 2000 (Ministerio de Relaciones Exteriores 1997) con la participación de académicos, empresarios y medios de comunicación. Todos ellos se han presentado en un momento de preocupación o de crisis cuestionándose por ejemplo: ¿cómo “desgolfizar” y desensibilizar la relación con Venezuela? ¿Después de la Guerra Fría continúa vigente el Movimiento de los No Alineados? ¿Cómo ampliar las relaciones internacionales del país ante una situación de distanciamiento frente a nuestro principal aliado Estados Unidos? Éstas fueron las inquietudes que en su momento motivaron la consulta de la Cancillería con la sociedad civil<sup>3</sup>. Desde comienzos del presente siglo, también hay alarma circunscrita al tema migratorio.

Este artículo busca examinar la participación e incidencia del sector aca-

démico en el diseño y ejecución del programa Colombia Nos Une del Ministerio de Relaciones Exteriores. La vinculación del sector académico a la política exterior migratoria colombiana se debió a la preocupación que tenía el gobierno por la cantidad de connacionales que abandonaban el país y las remesas que llegaban, así como también al desconocimiento de sus características y del proceso migratorio en general. Esta consulta al sector académico se ha llevado a cabo de manera coyuntural e intermitente y en el nivel de diagnóstico e información.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, interesa examinar aspectos relacionados con los siguientes interrogantes: ¿cómo se vincula el sector académico al proceso de toma de decisiones de la política exterior? ¿Colombia se ha adaptado a los cambios internacionales en esta materia? ¿Se aproxima en nuestro país un mecanismo permanente de consulta con los actores no gubernamentales?

En este sentido, el presente artículo se encuentra dividido en dos partes. En la primera se analiza desde el punto de vista normativo y del “deber ser”, la estructura, el proceso y los canales de los principales aspectos que influyen en el proceso de toma de decisiones, la ubicación de los actores no gubernamentales así como el interés —o la retórica—

2 Este artículo es producto de una investigación financiada por Colciencias (Ardila, Montilla y Garay 2009). En ella se utilizaron fuentes primarias y se realizaron entrevistas tanto a académicos como a tomadores de decisiones, las cuales buscaron examinar su percepción e ideas acerca de: 1) el contexto en el que se produce un mayor interés gubernamental y social por la emigración de colombianos; 2) el proceso como se da la participación de los académicos en la formulación del tema migratorio; 3) la conveniencia de la participación del sector académico en este tipo de programas; 4) la retroalimentación entre los centros universitarios y la cancillería; y 5) la construcción de una política de Estado en materia migratoria. En este sentido, la primera parte de este documento es una revisión de fuentes secundarias mientras que la segunda es resultado de una revisión de fuentes primarias y de las entrevistas llevadas a cabo durante el primer semestre de 2008.

3 En este artículo se manejan como sinónimos actores no gubernamentales, no estatales y sociedad civil. Los actores no gubernamentales son muy variados y van desde las organizaciones no gubernamentales pasando por los sectores empresariales y académicos. Respecto al tema de la sociedad civil puede consultarse Cohen y Arato 2002, Marín 2006, Massal 2007 y Ardila et al. 2008.

de la Cancillería colombiana por su inclusión. En el segundo se examina de manera particular la interacción entre el sector académico y la política migratoria colombiana, enfatizando de manera particular en las diferentes etapas y contenidos del programa Colombia Nos Une, hasta llegar a la formulación de una política integral migratoria. Finalmente se plantean las conclusiones, algunas de las cuales se orientan a la necesidad de una interlocución más permanente con la sociedad civil.

### **1. Los actores no gubernamentales en la toma de decisiones**

En el proceso de toma de decisiones de la política exterior de un país son muchos los factores que intervienen tanto a nivel de la interacción entre lo interno y lo externo —lo interméstico— como también de actores diferentes al Estado (Ruszel 1990; Escudé 2005). En primer lugar, se observa un contexto macro del sistema internacional en el que ha venido cogiendo fuerza la sociedad civil transnacional integrada por las ONG y movimientos sociales que han dejado huella con su presencia en Seattle en 1999, Génova en el 2001 y Porto Alegre en el 2002, entre otros (Gómez 2004).

Existen a su vez, una serie de procesos vinculados a las características de un país como su historia, ubicación geográfica, recursos naturales, identidad nacional, estabilidad institucional y apertura del régimen político. De igual manera, se observan aspectos relacionados con factores gubernamentales entre los que se incluye el liderazgo y la coordinación que puede ejercer una entidad determinada frente a un tema.

Aquí reviste particular importancia la racionalidad del tomador de decisiones y la habilidad del negociador en un momento determinado. El tema de la racionalidad ha sido ampliamente debatido desde el enfoque del Realismo Político pasando por los modelos de Allison —especialmente el modelo 1 de actor racional— (Allison 1998) hasta referirse a una racionalidad limitada, ilimitada, a priori y a posteriori. De todas maneras se presenta pugna, y un tire y afloje, entre las diferentes entidades y actores involucrados. Es por ello que la capacidad de convicción, la confianza, el carisma y el liderazgo resultan relevantes.

En segundo lugar, en la relación Estado-Sociedad, se presenta una serie de “círculos concéntricos y atentos” que influyen en la toma de decisiones y que van desde el interés público, pasando por el Congreso, los partidos políticos, los sindicatos y los empresarios, hasta llegar a las órbitas donde se ubican los académicos y las organizaciones no gubernamentales, ONG. Estos agentes —“o círculos atentos”— no gubernamentales presentan diferentes niveles de confiabilidad, representación, capacidad, protagonismo e influencia. No es lo mismo los partidos políticos que las cámaras de comercio, los sindicatos, los movimientos sociales y/o los medios de comunicación.

Tradicionalmente, los asuntos internacionales habían estado concentrados en el gobierno de turno y en una pequeña minoría política —altos mandatarios, ministros de relaciones exteriores y defensa—. En cambio hoy en día, algunos sectores de la sociedad civil ejercen también una diplomacia ciudadana y paralela que

para ciertas circunstancias se ha denominado “diplomacia alternativa”<sup>4</sup>.

Existe una tendencia de progresivo interés de la sociedad civil por lo que sucede en el entorno exterior, al mismo tiempo que se dispone de mayor acceso a la información sobre los asuntos mundiales. La influencia de los actores no gubernamentales en materia de política exterior es creciente en el nivel local, nacional, regional y transnacional. No obstante, la formulación y ejecución de los asuntos internacionales continúa estando en manos del Estado, mientras que los actores no gubernamentales interactúan en torno a la sensibilización de temas internacionales como el de la migración, ejerciendo en muchos casos labores de control, fiscalización y evaluación. Lo novedoso radica en la posibilidad de complementar las acciones del Estado con las de la sociedad civil.

Dado el grado de interdependencia mundial, muchas de las preocupaciones de la población civil —de los ciudadanos en general— se ven afectadas por lo que acontece en el exterior, por la incidencia de actores estatales y no estatales que se encuentran fuera del país. Y es que la política exterior interactúa entre lo interno y lo externo y ya no es un espacio de interés exclusivo de los gobiernos, sino también de sus ciudadanos. De hecho algunos movimientos sociales transnacionales han tenido una notable influencia tanto en la agenda internacional como en la doméstica. Las movilizaciones sociales contra la guerra en Iraq —como también Seattle, Génova y Porto Alegre— son ejemplo de ello. También las presiones de los gremios en momentos de crisis diplomáticas como

las ocurridas en Colombia con Venezuela y Ecuador son testigos de dicha tendencia.

Las actividades de los actores no estatales interesados en lo internacional se facilitan con los avances de Internet, al crear redes y comunicaciones más fluidas, que pueden conducir a canales múltiples de interconexión y a una diplomacia paralela con otros actores o estados, así como también a una mayor sensibilización e información de la opinión pública —sobre todo en momentos de preocupación y crisis—. Todo dependerá claro está, de la articulación que se logre entre las mismas.

En este sentido, si los ministerios de relaciones exteriores ignoran, se distancian o no incluyen —bien sea en el nivel de consulta, diseño, formulación, retroalimentación y control de las decisiones— a los actores no gubernamentales, corren el riesgo de propiciar diplomacias paralelas y una mayor fragmentación, en ausencia de una política de Estado, como sucede en el caso colombiano. Si ya se carecía de una coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales, lo que hacía que el liderazgo que debe ejercer la entidad rectora en materia internacional se mostrara confuso, con la nueva labor desplegada por los actores no estatales se tiende aún más, a una creciente fragmentación. También podría dar lugar a que la comunidad internacional tuviera una percepción imprecisa y paralela acerca de la realidad del país.

Resulta probable que las exigencias de los nuevos actores conduzcan a una apertura en la toma de decisiones y que las cancillerías se transformen en mediadoras y coordinadoras de estos actores. Si

4 Muchas veces la “diplomacia alternativa” es confrontacional y se podría ejercer por actores al margen de la ley como los grupos armados.

es así, el proceso decisorio se hará mucho más democrático, aunque también más complejo, debiendo compartir con estos nuevos actores el diseño, la formulación y la ejecución de las relaciones internacionales. Pero, al mismo tiempo, se evitarán acciones internacionales alternas.

La diplomacia no gubernamental, debido a la cobertura de los debates que suscita, puede generar a su vez, un clima intelectual y político propicio para impulsar determinadas políticas. Lo público del debate, al mismo tiempo que problematiza, permite una mayor consolidación y legitimidad de una determinada decisión y el consenso a este nivel, facilita una mejor estructuración a la hora de formular y, sobre todo, de ejecutar una acción.

De todas maneras la participación no gubernamental —entre ellas la académica, bien sea en red o presencial— requiere conciliar puntos de vista alternativos y opiniones contrarias para enriquecer una diplomacia más articulada y democrática que la tradicional. Esta situación llevará necesariamente a modificar las formas de negociación que tradicionalmente se han utilizado y que han estado exclusivamente reservadas al Estado, lo que para el caso colombiano se ha caracterizado, además, por la existencia de una “diplomacia presidencial y personalizada”<sup>5</sup>.

### ***a. ¿Colombia se acerca a los actores no gubernamentales?***

Los tomadores de decisiones de la política exterior colombiana poco han interactuado con los actores no

gubernamentales. Cuando se ha presentado interacción ha sido principalmente coyuntural e intermitente, dependiendo de la voluntad política del funcionario de turno. Se carece de mecanismos permanentes de consulta con la sociedad civil.

Sin embargo, hay documentos de la Cancillería que señalan la importancia de establecer un diálogo abierto, transparente y cordial con los actores no gubernamentales (Ministerio de Relaciones Exteriores 2004). En la coyuntura actual con la llegada del nuevo canciller Jaime Bermúdez en julio de 2008 se viene hablando de la integralidad de la política exterior con tres ejes fundamentales —el funcional, el del mensaje y el de mediado y largo plazo— que abarcan tanto las actividades del Estado como las externas al mismo. Dentro de ellos se enfatiza en la articulación con los demás estamentos del Estado así como con los actores no gubernamentales: los empresarios, los académicos, las universidades, las ONG y la sociedad civil<sup>6</sup>. Sectores de la sociedad principalmente académicos, empiezan a cuestionarse acerca de si estamos frente al umbral de una “diplomacia participativa” o si por el contrario, dichos enunciados hacen parte de la retórica diplomática.

Y es que diversos estamentos señalan el escaso interés del gobierno colombiano por aquellos actores diferentes al Estado. Es así como el senador Juan Manuel Galán, miembro de la Comisión Segunda del Senado, sostiene que el Congreso ha cuestionado a diferentes cancilleres de la república sobre las entidades y personas

5 La “diplomacia presidencial y personalizada” ha sido una de las características estructurales de la política exterior colombiana, que se encuentra vinculada al régimen presidencialista y a factores asociados a la idiosincrasia de los tomadores de decisiones.

6 Intervención del canciller Jaime Bermúdez en la Asamblea de la ANDI, agosto 7 de 2008. [http://www.cancilleria.gov.co:82/wps/portal/espanol!/ut/p/c0/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLUzfLUH9DYwN3d39zA-yM3i1CjkEAnL3dFA\\_2CbEdFAOwIH00!/?WCM\\_PORTLET=PC\\_7\\_85F9UO130GG0702F8U2TQBJ8S3\\_WCM&WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/WCM\\_PRENSA/prensa/discursos/07\\_08\\_08](http://www.cancilleria.gov.co:82/wps/portal/espanol!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLUzfLUH9DYwN3d39zA-yM3i1CjkEAnL3dFA_2CbEdFAOwIH00!/?WCM_PORTLET=PC_7_85F9UO130GG0702F8U2TQBJ8S3_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/WCM_PRENSA/prensa/discursos/07_08_08). También el Decreto número 2884 del 6 de agosto de 2008.



que participan en la formulación de la política exterior. Al mismo tiempo, miembros activos del Congreso han revisado los archivos y han reiterado su marginalidad en la formulación de los lineamientos internacionales del país (Galán 2007). Por su parte, la sociedad también cuestiona la falta de consulta a los actores no gubernamentales (Ardila et al. 2008).

El Estado interactúa poco con la sociedad civil para el diseño de su política exterior, las decisiones se centran en él mismo y solamente en casos aislados —en momentos de crisis—, se hacen consultas, principalmente al sector académico y empresarial. En cuanto a los empresarios, su participación ha sido más permanente en las llamadas Comisiones de Vecindad principalmente cuando estas son más un mecanismo de la relación bilateral que una comisión fronteriza. Desde su creación, las Comisiones de Vecindad con Venezuela, Perú, Panamá, Brasil y Ecuador conciben una relación integral de la relación aunque las dos últimas se orientan cada vez más hacia el tema fronterizo.

Tanto el sector empresarial como el académico resultan relevantes en el proceso de toma de decisiones. El primero incide de manera individual por medio de empresarios de sectores específicos o de representantes de conglomerados nacionales y también de manera organizada, a través de gremios o de las Cámaras de Comercio. El poder económico de estos sectores permite presionar ciertas decisiones y políticas, tanto en el plano nacional como en el internacional, aunque su participación depende de una coyuntura política. En cambio, el sector académico es más disperso y tiende a desconfiar de las acciones gubernamentales. Se considera que muchos de los planteamientos del establecimiento se quedan en

el nivel retórico, sin un acercamiento real hacia los actores no gubernamentales.

## 2. El sector académico y la política migratoria colombiana

Factores principalmente coyunturales y económicos llevaron al diseño de acciones de política migratoria con la participación del sector académico.

### a. *La migración y los tomadores de decisiones*

Durante los últimos años han variado los patrones migratorios de los colombianos, lo que ha generado preocupación en los tomadores de decisiones. Entre sus motivaciones para emigrar se observan múltiples factores que van desde los económicos hasta los políticos, pasando por la búsqueda de la reunificación familiar y la utilización de redes. Así mismo, se agudiza una creciente feminización de la emigración, especialmente en zonas como el Eje Cafetero (Alianza País 2007), y se observa una falta de vínculos del emigrante con su lugar de origen. Sin lugar a dudas, la población migrante es de las más vulnerables, aunque se observen diferencias dentro de ella que inciden en la velocidad con que se integre en un proceso globalizador.

Cambios sistémicos relacionados con la globalización, la interdependencia y las nuevas necesidades de los países desarrollados alteran los flujos migratorios. También, las características del emigrante han variado y, en el caso colombiano, se movilizan, además, debido al conflicto interno y a la falta de oportunidades laborales. Por su parte, aspectos jurídicos como la doble nacionalidad facilitan el transnacionalismo.

Estos flujos poblacionales se agudizaron y aumentaron desde finales de la década de los 90. Dentro de estos se

pueden diferenciar aquéllos que huyen de las zonas de violencia rural y que se dirigen a Ecuador, Venezuela y Panamá, de los flujos que parten de las principales ciudades del país hacia los Estados Unidos, España, Costa Rica y Canadá; desde estos países se envía dinero.

Las remesas han sido uno de los temas que más ha preocupado a los tomadores de decisiones<sup>7</sup>, no sólo por su monto sino por los efectos que las mismas generan en áreas de extrema vulnerabilidad como el Eje Cafetero, específicamente, en el municipio de Dosquebradas. También, por indicios que las vinculan con el lavado de dinero. A su vez, al gobierno nacional le interesa enlazar al emigrante con el lugar de origen en cuanto a los efectos económicos positivos que las remesas pudieran generar. Es por ello que se han propiciado vínculos del emigrante con su lugar de origen por medio de programas orientados, por ejemplo, a la compra de finca raíz<sup>8</sup>.

Tradicionalmente, Colombia se había interesado poco por sus connacionales en el exterior, a diferencia de políticas muy activas y comprometidas de países como México, El Salvador y Ecuador. Fue tan sólo a partir de la década del noventa y más que todo a principios del siglo XXI, cuando los tomadores de decisiones se empezaron a preocupar por la magnitud del fenómeno migratorio.

En el nuevo interés de los tomadores de decisiones incidieron varios aspectos. En primer lugar, el número creciente de las remesas enviadas por los colombianos en el exterior, que llegaron

a superar los ingresos provenientes de las exportaciones de café, petróleo, banano y ferroníquel<sup>9</sup>. Colombia se convirtió en el tercer receptor de remesas en América Latina, luego de México y Brasil, y éstas pasaron a ser un rubro importante de la economía, como en el caso de El Salvador. Muchos de los entrevistados señalaron que ésta fue la principal preocupación del gobierno colombiano.

En segundo lugar, el tema migratorio empezó a vincularse con el de seguridad, especialmente después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Para el caso colombiano, de manera particular, se observaron con preocupación las denuncias en contra de colombianos que participaban en actividades delictivas. Estas denuncias iban desde las relacionadas con el narcotráfico, pasando por la trata de personas, hasta llegar a la delincuencia común, que resultaban notorias contra los colombianos en España.

En tercer lugar, se observó —y las cifras lo atestiguaban— que un gran número de colombianos calificados se había desplazado fuera de las fronteras y que desempeñaban altos cargos, principalmente en Estados Unidos, Canadá y Costa Rica. En este contexto era necesario intentar que dichos connacionales crearan y fortalecieran vínculos con el país y con sus lugares de origen. Al fin y al cabo, el país había invertido grandes sumas de dinero en su formación y otros países se estaban beneficiando de su alta calificación.

En cuarto lugar, la imagen de Colombia en el exterior era preocupante y, de alguna manera, de acuerdo

7 En las entrevistas que se realizaron durante la investigación se señaló que las remesas ocuparon el primer lugar de preocupación para que el gobierno diseñara un programa migratorio.

8 Al respecto puede consultarse la página web de la cancillería y del programa Colombia Nos Une.

9 México es el país que recibió el mayor volumen de remesas, con unos USD 23.000 millones, seguido por Brasil, con USD 7.400 millones, y Colombia con USD 4.200 millones. En [www.iadb.org](http://www.iadb.org) consultado el 10 de mayo de 2008.

con las anteriores consideraciones, los colombianos podrían ayudar a mejorar y contrarrestar la percepción negativa del país.

En quinto lugar, el surgimiento, fortalecimiento y reconocimiento de que existen otros actores no gubernamentales que adquieren relevancia a nivel de la política internacional, en la que empresarios y académicos colombianos desempeñan un importante papel. Hoy en día, resulta inconcebible comprender, diseñar y ejecutar una política exterior desconociendo el papel de la sociedad civil, más en un tema como el de la migración en el que hay tantos agentes que interactúan con el migrante y que ejercen acciones internacionales.

Sin embargo, durante muchos años el vínculo del Estado colombiano con sus connacionales en el exterior fue pasivo pues mostraba tan sólo algunos esfuerzos aislados. Los gobiernos habían planteado programas *ad hoc* a la población altamente calificada, pero para el resto de los connacionales solamente se enunciaban mensajes patrióticos motivando su regreso. Tan sólo a principios de los años noventa se plantearon algunos lineamientos orientados a proteger a la población que emigraba al exterior.

La Constitución Política de 1991 influyó en este sentido, al permitir la doble nacionalidad, el voto para el Senado de los colombianos residentes en el exterior<sup>10</sup> y la circunscripción especial para asegurar la participación política en la Cámara de Representantes. A su vez, en 1993 se creó en Col-

ciencias la Red Caldas, con el objetivo de intercambiar conocimientos y establecer programas de investigación e intercambio con las comunidades de científicos dentro y fuera del país.

De igual forma, en 1996 el Ministerio de Relaciones Exteriores estableció el programa Colombia para todos, orientado a labores de asistencia y protección jurídica. Y en 2003 se lanzó Colombia Nos Une, que busca fortalecer los vínculos con las comunidades de colombianos en el exterior y formular una política de Estado en materia migratoria.

#### **b. Los académicos y el programa Colombia nos une**

Como se señaló, la migración es uno de los temas en los que se encuentra una mayor participación de la sociedad civil conformada por las ONG, los académicos, las asociaciones y la iglesia, entre otros. Sin embargo, el Estado se había preocupado poco por consultar a dichos actores, hasta que se observó con preocupación la magnitud de las remesas que estaban llegando al país. Entonces, se convocó a un grupo de académicos de diversas universidades con el objetivo de diagnosticar el contexto migratorio.

En el año 2003, se creó el programa Colombia nos une, el cual abarca dos etapas: la primera de 2003 a 2006 y la siguiente de 2006 hasta la actualidad, aun cuando pretende ir hasta 2010. En ambas etapas la participación de los académicos ha sido activa, aunque intermitente, y ha respondido básicamente a los intereses

10 En 1997 la Registraduría Nacional expidió una resolución autorizando el voto de los colombianos en el exterior para las elecciones de Senado.

gubernamentales al enfatizar en un contexto económico, que descuida lo social y lo humanitario<sup>11</sup>.

Este programa buscó diseñar una Política Integral Migratoria, por medio de la consolidación del trabajo conjunto entre la Comisión Intersectorial de Migraciones<sup>12</sup> y la coordinación académica del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Sin lugar a dudas, aunque participen también otras universidades de Bogotá y del resto del país, fue la Nacional el centro académico que orientó este proceso.

### **De 2003 a 2006: sensibilizar sobre la realidad migratoria**

Desde finales de 2002 se empezaron a realizar una serie de reuniones con representantes de diferentes centros académicos de Bogotá, lideradas por la cancellor Carolina Barco y su equipo de asesores. Fueron muchas las discusiones e intercambios de ideas que se presentaron hasta llegar a la realización de un primer seminario que dio vida al programa. Se creó un comité académico de reflexión y estudio sobre la temática migratoria colombiana, se revisó la documentación existente sobre el tema y se investigó sobre las experiencias exitosas de otros países en este campo, principalmente de México, España y El Salvador.

En el primer seminario sobre Migración Internacional, llevado a cabo

en junio de 2003, se recogieron insumos para la formulación de políticas y programas de fortalecimiento de los vínculos con las comunidades organizadas en el exterior, se unificaron conceptos y cifras sobre la migración colombiana y se confrontaron enfoques y políticas de países con experiencias en políticas migratorias. A su vez, se planteó una serie de conceptos relacionados con el transnacionalismo, definido como el proceso por el cual los migrantes construyen redes que unen sus propias sociedades de origen con las de sus asentamientos en el país de destino y que conlleva movilidad en doble dirección de recursos tangibles e intangibles (ideas, personas, capital, símbolos culturales, políticos, etc.).

En el seminario inaugural del programa, además de conferencias magistrales, se realizaron mesas de trabajo en las que participaron académicos, ONG, representantes del sector privado y gubernamental, las cuales, bajo la coordinación de un experto, examinaron diferentes temas relacionados con el fenómeno migratorio. Con él se inició todo un proceso de sensibilización de la importancia del fenómeno.

A su vez, se iniciaron investigaciones académicas sobre los colombianos en Londres, Estados Unidos y España, que permitieran conocer de cerca y avanzar en un diagnóstico sobre la problemática migratoria en esos países; al mismo

10 En 1997 la Registraduría Nacional expidió una resolución autorizando el voto de los colombianos en el exterior para las elecciones de Senado.

11 Los entrevistados vinculados con centros académicos señalaron que aspectos sociales y humanitarios ocupan un segundo lugar para el gobierno y el programa Colombia Nos Une.

12 El Decreto 1974 del 8 de noviembre de 1995, por medio del cual se crea el Comité interinstitucional para la asistencia a los colombianos en el exterior, órgano asesor y coordinador adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Su secretaría ejecutiva está a cargo del coordinador de asistencia a connacionales. Los sectores vinculados son: Relaciones Exteriores, Trabajo, Seguridad Social, Fiscalía, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, la Consejería Presidencial para los Derechos humanos (DDHH), el Instituto Nacional y Penitenciario de Colombia (INPEC), y la Red de Solidaridad. Sus objetivos son: 1. Aconsejar al gobierno nacional. 2. Establecer políticas de asistencia a los colombianos en el exterior y proponer campañas preventivas y de promoción con las comunidades residentes en el exterior para la preservación de sus derechos fundamentales y de los valores inherentes a su nacionalidad.

tiempo, hizo posible que se abrieran interrogantes para futuros análisis y formulación de políticas en esta materia.

### **De 2006 al 2008: conocer, debatir y formular una política integral migratoria colombiana**

Durante el 2007, el programa afianzó sus vínculos con el sector académico. Sobresale, en primer lugar, la creación, en abril de 2.007, del Centro de Estudios para la Migración Internacional, CEMIC, con el objetivo de sistematizar, investigar, estudiar y analizar las dinámicas migratorias colombianas y sus impactos tanto en el país de origen como en el país de destino. Cuenta con 12 líneas de trabajo<sup>13</sup> que para agilidad y profundidad del análisis podrían agruparse en tres bloques temáticos: seguridad, economía y desarrollo, y aspectos socio-políticos.

En el de seguridad se incluirían las políticas de refugio, asilo y apátridas; la seguridad nacional y ciudadana; y la migración transfronteriza. El de economía y desarrollo abarcaría las remesas y el desarrollo económico, así como la vinculación de la migración con el desarrollo. El de aspectos socio-económicos trabajaría la participación política, la educación, la familia y la protección de los derechos de los migrantes. También hay temas transversales que, en uno u otro momento, deberán ser incluidos, de acuerdo con su prioridad, en alguno de los bloques temáticos.

Adicionalmente, con la colaboración de instituciones académicas, se concluyeron investigaciones puntuales para caracterizar los colombianos en España, Francia, el resto de Europa, México, Centroamérica y Suramérica. Estos proyectos contaron con el apoyo del Instituto de Estudios Colombianos de la Universidad de la Florida y de investigadores expertos en este tema. Los resultados de las investigaciones de los centros académicos y de los expertos se discutieron con miembros del CEMIC.

En segundo lugar, se llevaron a cabo eventos académicos con investigadores de diversas universidades cuyo objetivo fue conocer e intercambiar ideas acerca de un diagnóstico de la situación migratoria. Entre ellos vale la pena resaltar el seminario “Género y migración internacional”, llevado a cabo en Bogotá en el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones OIM, el 28 de noviembre del mismo año. El “Encuentro regional sobre desarrollo y migración internacional<sup>14</sup>, celebrado en la ciudad de Pereira en febrero de 2.007, con el objetivo de reunir a líderes del centro-occidente de Colombia en los campos político, gremial, académico y de los emigrantes, junto con otras instancias nacionales e internacionales interesadas en el tema migratorio, para programar acciones conjuntas en el ámbito de la migración internacional<sup>15</sup>.

13 Protección de los derechos de los migrantes; facilitación de flujos migratorios; políticas de refugio, asilo y apátridas; fronteras, migración transfronteriza; seguridad nacional y ciudadana; integración y aprovechamiento de nuevas culturas; remesas y desarrollo económico; participación política en Colombia; género y familia; educación y red de talentos; migración laboral y temporal; y migración y desarrollo.

14 Este evento se realizó conjuntamente con la Organización Internacional para las Migraciones, OIM; las gobernaciones de Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia y Tolima, la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero (Alma Mater), la Asociación América España Solidaridad y Cooperación (AESCO) y la Fundación Esperanza.

15 El evento contó con ocho mesas temáticas: 1) El migrante como sujeto de crédito, 2) educación y migración, 3) proyectos de desarrollo y migración laboral, 4) acceso a salud integral y migraciones, 5) implementación de estudios sobre migración, 6) política pública migratoria regional y local, 7) comunicaciones y redes, y 8) familia y migración.

En marzo de 2.007 se llevó a cabo el “Primer Congreso sobre Leyes de Inmigración”, celebrado en Bogotá, de manera conjunta entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OIM. Ese mismo año, en el mes de mayo, se realizó un conversatorio sobre “Migraciones y Política Migratoria de Colombia” en la Pontificia Universidad Javeriana, con la participación de profesores de diferentes universidades capitalinas. En el mes de julio, se llevó a cabo el foro **internacional** “La Migración en Colombia: Un reto para el siglo XXI. Caso Colombia- España”.

En el segundo semestre de 2.007, también se llevó a cabo un ciclo académico de conferencias “Migraciones Internacionales, causas, impactos y perspectivas”, de manera conjunta con la Academia Diplomática San Carlos.

Además de las universidades Nacional y de la Florida, en el año 2.007, Colombia Nos Une adelantó con la Universidad Militar un acuerdo de voluntades para elaborar un documento sobre la vinculación entre seguridad y migración en la región andina. Con la Pontificia Universidad Javeriana hizo acercamientos para adelantar trabajos jurídicos. De manera complementaria, con la Red de universidades públicas del Eje Cafetero, Alma Mater, y en coordinación con la OIM, se produjeron varios documentos de investigación sobre el tema migratorio.

En el año 2008, se continuaron organizando eventos académicos como el IV Ciclo de conferencias sobre migración. También, se discutió y socializó la política integral migratoria con comunidades de colombianos en el exterior, cuyo documento de trabajo fue elaborado por el CES de la Universidad Nacional. El

objetivo de esta política es el tratamiento integral de los fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales, jurídicos e institucionales asociados a las migraciones internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores 2008). Parte de la vulnerabilidad de los migrantes y de la necesidad de tener acciones coherentes y coordinadas, y para ello muy seguramente se deberá trabajar no solo a nivel de las entidades estatales sino también en articulación con otros actores no gubernamentales asociados al tema migratorio, como las ONGs, la Iglesia y diversas asociaciones.

En este contexto se ha producido la relación de los académicos con el programa Colombia Nos Une, cuya vinculación se ha llevado a cabo en dos niveles: en primer lugar, se suscribió un convenio con la Universidad Nacional para elaborar los lineamientos de una política integral migratoria. En segundo lugar, de manera coyuntural se solicitó a expertos elaborar diagnósticos y aspectos puntuales de la emigración<sup>16</sup>. En ambos niveles la interacción con el sector académico fue intermitente, puntual y coyuntural, y exclusivamente en el ámbito del diagnóstico, información y análisis. De todas maneras además de sensibilizar sobre el tema, se socializó información y se nutrió a la cancillería de elementos para la toma de decisiones en materia migratoria.

## Conclusión

Durante los últimos años empiezan a presentarse una serie de cambios en el sistema internacional muchos de los cuales se refieren al impacto de los efectos de la globalización y al papel del Estado. Es aquí donde se ubican los actores no gubernamentales, cuestionándose al mismo tiempo acerca de su verdadero

16 Entrevista a un experto vinculado con universidad pública, marzo 28 de 2008.

poder y de su interacción con diferentes niveles del Estado. De ahí que la conformación de redes temáticas, independiente del abanico de interacciones a que ésta dé lugar, va a señalar el tipo de política exterior al que nos referimos. Si buscan sensibilizar, informar, recomendar, o si además pretende convertirse en un “grupo de presión” que origine identidad y articule diferentes “públicos atentos”.

Estos actores al igual que el sector académico examinado en este artículo, es heterogéneo y carece de pretensiones orgánicas en el proceso de toma de decisiones. Busca más bien sensibilizar, informar, diagnosticar, recomendar para que ciertos temas sean incluidos en la agenda internacional. A la vez observan, hacen seguimiento sobre todo, fiscalizan y analizan las acciones externas en un momento determinado.

En el presente estudio de caso de la vinculación del sector académico al Programa Colombia Nos Une del Ministerio de Relaciones Exteriores, se corrobora una vez más que el Estado dejó de ser el actor unitario de las relaciones internacionales y que hay muchos otros actores no gubernamentales que desde diferente posición inciden en la formulación de los lineamientos internacionales. Más aún en un tema como el migratorio en el que intervienen e interactúan diversos agentes de la sociedad civil.

La cancillería colombiana convocó al sector académico en un momento de **preocupación, crisis y alarma** por la magnitud de los colombianos que abandonaban el país y por los posibles efectos que podrían ocasionar las remesas que estaban llegando a nuestro territorio. Se quería conocer las características de los colombianos en el exterior así como buscar vínculos de identidad con su lugar de origen. En esta dirección, el programa ha

atravesado dos etapas: la primera de sensibilización y diagnóstico de la realidad de los colombianos en el exterior; y la segunda de debate, retroalimentación y formulación de una política integral migratoria.

A pesar de que han sido muchos los seminarios y foros realizados en espacios gubernamentales — Cancillería, embajadas—, y en centros académicos dentro y fuera del país, la participación del sector académico y la retroalimentación entre el gobierno y el sector académico ha sido coyuntural, puntual e intermitente. Varias universidades han participado y la Nacional ha tenido una mayor vinculación con el programa. Sin embargo no se puede hablar de mecanismos permanentes e institucionales de consulta con los académicos y menos aún con la sociedad civil. En general, la participación académica ha estado mediada por el criterio personal los tomadores de decisiones.

En este sentido, la interrelación entre el sector académico y la formulación de una política pública migratoria es muy poca, desarticulada y discontinua. A ello contribuyen problemas de institucionalidad de la Cancillería donde Colombia Nos Une ha sido solamente un programa dentro del organigrama de esta institución, aparentemente inscrito a la Dirección General de Asuntos Consulares, que ha ocasionado tensiones en su interior. Pero también incide la carencia de una política de Estado y de una interrelación institucional con actores diferentes a los tradicionales.

De todas maneras la visibilidad de Colombia en el exterior ha aumentado durante los últimos años, en parte debido a la cantidad de connacionales que han atravesado las fronteras. El gobierno deberá diseñar acciones institucionales, articuladas y continuas orientadas a la ejecución de una política



de Estado en materia migratoria. Una política que incluya, consulte e interactúe permanentemente con los actores no gubernamentales. De lo contrario, este esfuerzo tan embrionario, coyuntural, intermitente y personalizado, pero al mismo tiempo tan importante, correrá el riesgo de desaparecer.

En este contexto el sector académico por su legitimidad técnica estaría llamado a desempeñar un papel más relevante, activo, continuo e institucionalizado. Y no solamente para la problemática migratoria, sino también para muchos otros temas. El país requiere de una diplomacia más participativa.

Probablemente durante muchos años, los actores no gubernamentales han sido considerados como “intrusos” pero hoy son esenciales en la definición de una política internacional, a través de una diplomacia bien sea privada, alternativa o ciudadana, que además de ser un poder suave, equilibre la diplomacia realista cuyo monopolio ha sido ejercido por el Estado, y contribuya a fortalecer la democracia en el país. A su vez, muchos de los nuevos actores podrían reforzar y complementar las actividades del Estado, en un contexto mucho más complejo pero al mismo tiempo incluyente y democrático.

## Referencias

Alianza País. 2007. *Memorias Primer Encuentro Regional sobre Desarrollo y Migración Internacional*, Pereira: Alma Mater.

Allison, Graham. 1998. *La esencia de la decisión: Análisis Explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Ardila, Martha et al. 2008. *Toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ardila, Martha, Diego Cardona y Arlene B. Tickner (eds). 2002. *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: FESCOL-Hanns Seidel Stiftung.

Ardila, Martha, Paola Montilla y Javier Garay. 2009. *Actores no estatales y política exterior colombiana: los sectores empresarial y académico*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Badie, Bertrand. 2008. *Le diplomate et l'intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*. Paris: Fayard.

Botero, Felipe y Arlene B. Tickner. 2009. *Colombia y el mundo, 2008. Opinión pública y política internacional*. Bogotá: Uniandes-CESO, Departamento de Ciencia Política- Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

Cohen, Jean L. y Andrew Arato. 2002. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Delorca, Frédéric. “La souveraineté dans le pensée de Bertrand Badie” en <http://delorca.over-blog.com>. Consultado abril 4 de 2009.

Escudé, Carlos. 2005. “Los ciclos de vaciamiento y sus consecuencias sobre la política exterior del complejo Estado/Sociedad civil argentino”, en *Argentina & Wilson Center, Documents and Papers*, No 12, abril.

Galán, Juan Manuel. 2007. “Diagnóstico de la política exterior colombiana. Una visión desde el senado de la república”, en *Colombia Internacional*, No 65, enero-junio.

Gómez, José María (comp.). 2004. “El segundo foro mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico”, en *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía,*



*contra hegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO.

Gómez Kopp, Milena. 2005. “Ni chicha ni limoná. El transnacionalismo político colombiano”. New York: Columbia University y Universidad Externado de Colombia.

Grandi, Jorge y Lincoln Bizozzer. 1997. “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en *Integración y comercio*, No 3.

Guarnizo, Luis Eduardo. 2006. *Las y los colombianos londinenses*, California, Universidad de Davis, reporte preparado para la OIM.

Khoudour, David. 2006. “Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socio-económico de las remesas en Colombia”, en *Cuadernos del CIPE*, No 4, septiembre.

Marín, Margarita. 2006. La sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. *OPERA* 6.

Massal, Julie. 2007. Sociedad civil internacional: ¿Un poder global? *Análisis Político* 61.

Mato, Daniel. 2004. “Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representación de ideas de sociedad civil”, en Daniel Mato, coordinador, *Política de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Mejía Ochoa, William. 2005. “Significado económico de las prácticas transnacionales de los migrantes colombianos, con énfasis sobre los establecidos en Estados Unidos”, Red de Universidades Públicas del Eje cafetero (Alma Mater).

México. Secretaría de Relaciones Exteriores [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

Ministerio de Relaciones Exteriores. 1997. *Europa 2000. Colombia y la Unión Europea: un nuevo espacio comercial y de inversiones*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2004. *Política exterior de Colombia 2002-2006. Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad*. Bogotá: Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.

Ministerio de Relaciones Exteriores. 2005. *Memorias del seminario Migración Internacional, el impacto y las tendencias de las remesas en Colombia*. Bogotá: OIM.

Noya, Javier. 2007. *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Madrid: Real Instituto Elcano.

República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores [www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co)

República del Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración [www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec)

Riordan, Shaun. 2005. *Adiós a la Diplomacia*. Madrid: siglo XXI.

Rosenau, James N and Ernst-Otto Czempiel. 1992. *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Roth Deubel, André-Noel. 2007. *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Russel, Roberto. 1990. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Serbin, Andrés. “Globalización, regionalismo y sociedad civil”, *Documentos Cries*. [www.cries.org/contenidos/documentoserbin](http://www.cries.org/contenidos/documentoserbin). Consultado mayo 5 de 2009.