



# LA POLÍTICA MIGRATORIA COLOMBIANA EN EL PERÍODO 2002-2010: EL PROGRAMA COLOMBIA NOS UNE (CNU)

Janneth Karime Clavijo Padilla

---



Editorial CEA ▶ Colección Tesis



UNC

Universidad  
Nacional  
de Córdoba

CEA

Centro  
de Estudios  
Avanzados



La política migratoria colombiana en el período  
2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU)



**UNC**

Universidad  
Nacional  
de Córdoba

**CEA**

Centro  
de Estudios  
Avanzados



**Colección Tesis**

La política migratoria colombiana en  
el período 2002-2010: el programa  
Colombia Nos Une (CNU)

Janneth Karime Clavijo Padilla

## **Editorial del Centro de Estudios Avanzados**

Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba,  
Vélez Sarsfield 153, 5000, Córdoba, Argentina.

Directora: Alicia Servetto

Responsables Editoriales: Eva Da Porta / María E. Rustán

## **Comité Académico de la Editorial**

María Cristina Mata

Pampa Arán

Marcelo Casarín

Javier Moyano

Facundo Ortega

María Teresa Piñero

Coordinador de Edición: Matías Keismajer

Corrección de los textos: Mariú Biain

Diseño de colección y tapa, diagramación: Lorena Díaz

Secretaría Técnica: Evelin Pineda

Responsable de contenido web: Víctor Guzmán

© Centro de Estudios Avanzados, 2014

---

Clavijo Padilla, Janneth Karime

La política migratoria colombiana en el período 2002-  
2010: el programa Colombia Nos Une CNU. - 1a ed. -

Córdoba : Centro de Estudios Avanzados, 2014.

E-Book.

ISBN 978-987-1751-21-1

1. Migracion. 2. Políticas Públicas. I. Título  
CDD 320.6

## Agradecimientos

Quisiera agradecer a Juanca, por su compañía y colaboración incondicional en este proceso de aprendizaje; a Juana, mi hija, por su paciencia; a mis padres por el aliento que desde la distancia me transmitieron; a mi director Eduardo Domenech por su compromiso, apoyo y orientación permanente en cada etapa de la investigación; al grupo del programa Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina, del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, porque ha sido un espacio de crecimiento y retroalimentación; a los entrevistados por la disposición e información otorgada; a los amigos por sus aportes reflexivos; y a la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT) de la Universidad Nacional de Córdoba porque a través de la beca concedida ha sido posible llevar a término este proyecto.





# Índice

Introducción	13
1. Marco conceptual y herramientas teóricas	18
1.1. Algunos antecedentes de investigación	19
1.2. Las migraciones en las relaciones internacionales	21
1.3. Algunas herramientas teóricas para el abordaje de las políticas migratorias	24
2. Recorrido metodológico	26
3. Estructura de la investigación	29
Capítulo I • Principales antecedentes del programa Colombia Nos Une y marco general de abordaje en materia migratoria en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez	33
1. Marcos normativos adoptados por el Estado colombiano en materia migratoria	34
1.1. Regulación de la inmigración en Colombia	36
1.2. Algunos instrumentos internacionales, regionales y bilaterales ratificados por el Estado colombiano, en relación a la cuestión migratoria	38
1.3. La construcción de la institucionalidad para el tratamiento de las migraciones y atención a los colombianos en el exterior	40
1.4. Las zonas de frontera como zonas de seguridad y control	43
2. Marco general de abordaje de la migración internacional en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez	46
2.1. La Política de Seguridad Democrática (PDSD) y sus nexos con el fenómeno migratorio	47

2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”	50
2.3. Documento Visión Colombia 2019 II Centenario “Política Exterior para un mundo en transformación”	51
2.4. La política exterior colombiana 2002-2006 y la Comisión Intersectorial Migratoria	52
2.4.1. Comisión Nacional Intersectorial de Migración	54
2.5. La Comisión Accidental Migratoria (CAM)	55
2.6. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”	57
2.7. La OIM y los connacionales en el exterior	59
2.8. La política exterior colombiana 2006-2010	62
Capítulo II • El programa Colombia Nos Une: caracterización y categorización de los procesos migratorios colombianos	67
1. ¿Cómo surge y cómo se define el Programa CNU?	68
1.1. Objetivos y funciones del Programa CNU	69
1.2. Estructura interna del Programa CNU	72
2. ¿De qué habla el Estado colombiano cuando habla de migración?	74
2.1. El diagnóstico de CNU: causas y efectos de la migración internacional colombiana	75
2.2. ¿Cómo caracteriza CNU a los colombianos en el exterior?	82
2.2.1. El migrante como mano de obra	87
2.2.2. El migrante como agente de desarrollo	88
2.2.3. El migrante como cliente	92
2.2.4. El migrante como actor político	95
2.2.5. ¿Qué necesita el migrante según el Estado?	98
2.3. ¿Cómo debe ser abordada la migración?	100
Capítulo III • Estrategias de vinculación hacia los sujetos migrantes: el Programa CNU y la oferta de servicios	105
1. Labores del programa CNU de diagnóstico y sensibilización del tema migratorio	106
2. La oferta de servicios de CNU para el “uso productivo” de las remesas	110
2.1. ¿Qué se dice sobre las remesas en Colombia?	110
2.2. Remesas, vivienda y ferias inmobiliarias	120

2.3. La retórica de la protección social: la contribución a los fondos pensionales colombianos	125
3. La migración regulada y el migrante como mercancía en el marco del codesarrollo	127
3.1. Migración laboral temporal y circular en Colombia	129
3.2. ¿La migración para qué tipo de desarrollo?	133
4. El migrante y su participación política	135
4.1. CNU y el servicio consular colombiano	139
5. CNU frente a la conformación de redes transnacionales	141
5.1. Ofertas en relación a la educación desde el Programa CNU: los programas de formación de capital humano	144
Capítulo IV • La Política Integral Migratoria ¿una nueva política?	155
1. Proyecto para el diseño de la Política Integral Migratoria (PIM)	156
2. La construcción de lineamientos para la PIM	161
2.1. Acerca de los lineamientos propuestos por el equipo del CES	162
2.2. La propuesta de lineamientos para la PIM del programa CNU	167
3. La etapa de socialización	174
4. Documento final Conpes 3603, ¿y al final qué nos queda?	178
4.1. Objetivos de la Política Integral Migratoria	184
4.2. Objetivos específicos	185
4.3. Plan de acción	188
5. Consideraciones a las medidas de retorno desde el “Plan de Retorno Positivo”	192
Conclusiones	201
Bibliografía	211
Documentos institucionales	218



## Introducción

La migración es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad y ha sido condicionante en la configuración de los Estados, así como influyente en la dinámica del sistema internacional. En la actualidad se constituye como un tema complejo, que se pone sobre la mesa en diversos ámbitos: se presenta en las discusiones, declaraciones y planes de acción de bloques de integración regional (en el caso suramericano Mercosur y CAN), en instituciones gubernamentales –vinculantes o no para los Estados– así como organizaciones de la sociedad civil. Espacios desde los cuales se han generado algunos acercamientos al tema, diagnósticos acerca de su constante crecimiento y alternativas a su tratamiento, entre las que sobresalen actualmente las miradas economicistas del fenómeno.

Pretendemos en esta investigación analizar la dimensión política del fenómeno migratorio en el contexto contemporáneo colombiano, teniendo en cuenta que éste se encuentra inmerso en escenarios regionales e internacionales más amplios, que influyen su accionar. A su vez, estos escenarios han estado marcados por el desarrollo del neoliberalismo y las medidas que se derivaron en su implementación, las cuales en Latinoamérica son vislumbradas desde los setenta y con mayor fuerza en los noventa, trayendo consigo importantes consecuencias en detrimento del bienestar y calidad de vida de la población. Y ampliando las asimetrías ya existentes entre regiones del mundo y al interior de éstas. Dentro de este marco, la migración internacional colombiana no solo se ve direccionada por la dinámica que ha adquirido el sistema imperante y por los efectos desprendidos de las políticas neoliberales (especialmente el sentido de los flujos, de países periféricos a países centrales, del Sur al Norte), sino que también se convierte en una al-

ternativa de sobrevivencia y búsqueda de mejores condiciones de vida, frente a la persistente problemática de guerra irregular interna y todas las consecuencias que de ésta se derivan.

De este modo, en América Latina desde la década de 1970 se generaron amplias corrientes migratorias hacia países del norte (principalmente Estados Unidos y varios países europeos, España, Francia, Italia, Alemania), vinculadas, entre otros factores, con los efectos de la “cuestión social” en el contexto latinoamericano, que asociada al incremento de la desigualdad y la exclusión, condicionaron las políticas públicas hacia los ciudadanos y precarizaron la calidad de vida de sus habitantes. Fenómenos asociados a la complejidad de las formas de acceder al mercado del trabajo y a la protección social del Estado configuraron en cierta medida los desplazamientos de sus ciudadanos a otros países.

Los efectos de las políticas neoliberales, a partir del Consenso y Post consenso de Washington, contribuyeron a que no solo en el contexto latinoamericano sino a nivel global, se desarrollaran políticas públicas focalizadas en la pobreza, caracterizadas por la individualización del bienestar y el acceso a servicios del Estado desde la perspectiva meritocrática. Las limitaciones en el acceso a servicios estatales considerados por la vía de los derechos y la construcción de los sujetos sociales, como vulnerables, o responsables junto a sus familias de la reproducción social, planteó nuevas desventajas y algunos de los Estados latinoamericanos se transformaron en estructuras de carácter clientelar, correlato de los intereses de grupos hegemónicos locales y las influencias de las estrategias globales propias de los organismos internacionales de crédito. En la actualidad los efectos de la crisis económica global trajeron consigo un incremento en las restricciones al ingreso y permanencia de los migrantes, que a partir de la Directiva de Retorno (UE) y los límites establecidos en las propuestas que “criminalizan” a los migrantes en varios estados de Estados Unidos, ponen en el centro del debate a las migraciones como fenómeno relevante en el panorama internacional actual.

En el caso colombiano, desde las décadas de los setenta y ochenta se presentaron importantes procesos de emigración influenciados por la situación sociopolítica y económica interna del país. En este período encontramos el fin de la época de violencia bipartidista y el comienzo del conflicto interno armado que la población colombiana ha padecido hasta la actualidad. Algunos investigadores afirman que los princi-

pales destinos de la época se encontraban en América del Sur, como Venezuela y Ecuador. Estos destinos se fueron diversificando debido, en gran parte, a la crisis económica que empezó a afrontar la región en los ochenta y que desincentivó la migración intrarregional (Khoudour, 2007a). Tampoco se debe olvidar el tradicional destino que representó Estados Unidos, que para este período desarrolló cambios importantes en sus políticas de inmigración. También durante esos años Europa se constituyó como destino de refugiados políticos e intelectuales, y en general de las elites colombianas. Si bien en un primer momento la composición de los flujos estuvo marcada por migrantes con alta y mediana calificación, posteriormente ésta se caracterizó por ser más heterogénea, encontrando obreros calificados y no calificados, campesinos medios, comerciantes y pequeños empresarios urbanos (Guarnizo, 2006; Ayala, *et al.*, 2001).

Para la década de los noventa el ajuste estructural en la sociedad colombiana generado por reformas de tipo neoliberal, se tradujo en un profundo deterioro de la economía, tanto para Colombia como para la región latinoamericana en general. Las medidas apuntaron también a la privatización de empresas estatales que como consecuencia incrementaron el desempleo generalizado. El país también enfrentó el deterioro de su situación política, social y de seguridad. La generalización de la violencia a lo largo y ancho del territorio nacional contribuyó a generar un ambiente de inseguridad e incertidumbre, en el cual la emigración se asumió como una posibilidad cada vez más factible para diversos sectores de la sociedad (Guarnizo, 2006).

En los últimos años de la década de los noventa y los primeros del siglo XXI, la migración internacional colombiana presentó un incremento notable, que se corresponde con el ambiente de inseguridad sociopolítico y económico. Dentro del complejo panorama nacional encontramos el recrudecimiento del conflicto interno armado, donde intervienen diferentes actores (como grupos guerrilleros, paramilitares, el ejército nacional, narcotraficantes, entre otros), en el cual una de las principales víctimas ha sido la sociedad civil, que en las zonas de combate ha tenido que afrontar la difícil situación del desplazamiento forzado, profundizando aún más la crisis humanitaria que atraviesa el país, sin lograr salir del círculo de negociaciones de paz frustradas. Estas situaciones se mantuvieron durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, en el que las opciones militaristas fueron predominantes. Sumado a

lo anterior, y como consecuencia de la instauración de una serie de medidas económicas destinadas en gran parte a incrementar los gastos de tipo militar y al crecimiento de ciertos indicadores económicos, se produjo una retracción en términos de acceso a derechos de los ciudadanos.

Si bien la migración internacional colombiana ha venido presentándose a lo largo de la historia del país, en los últimos años se evidencia un importante y rápido crecimiento: según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, cerca de cinco millones de colombianos residen, en la actualidad, fuera del territorio nacional. En este sentido, se ha presentado una diversificación en las regiones de origen al interior del país, en la extracción social de los migrantes y en la pluralidad de destinos (Guarnizo, 2006). Entre las alternativas de itinerarios, tanto intra como extrarregionales, son relevantes Estados Unidos (35,4% del total), España (23,3%) y Venezuela (18,5%). Relacionado con el exilio político y el refugio, encontramos en general países limítrofes entre los que se destaca Ecuador. También se cuenta con un aumento de flujos hacia Costa Rica, Panamá, México, Canadá, Inglaterra e Italia. Si bien en un principio se constituyó en una emigración proveniente de zonas urbanas como Bogotá, Cali, Medellín, Pereira y Bucaramanga (rasgo que se ha mantenido en la composición de los flujos migratorios), es importante señalar que hay cada vez más migrantes de diferentes regiones del país, tanto urbanas como rurales. De acuerdo al censo de 2005, realizado por el Departamento Administrativo de Estadística (DANE), entre los departamentos de origen encontramos Valle de Cauca (24,1% del total), Bogotá (18,7%), Antioquia (11,9%) y la región en general del eje cafetero (Khoudour, 2007a; Ministerio de Relaciones Exteriores - Programa Colombia Nos Une CNU, 2005).

En resumen, la dinámica de la migración internacional colombiana en los últimos años ha estado caracterizada por un considerable aumento y una gran heterogeneidad en cuanto a las características de los migrantes y los países de destino, generando cambios en ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales. Este hecho ha traído consigo efectos para el Estado, tanto a nivel interno como externo, y ha suscitado un creciente interés por parte del gobierno colombiano en la temática.

En cuanto a las políticas formuladas por el Estado colombiano respecto a los connacionales en el exterior, se plantea por parte de algunos especialistas (Guarnizo, 2006) que el Estado colombiano ha adquirido



recientemente una nueva posición en función de incorporar a los migrantes en el proyecto nacional, que a diferencia de una mirada que los relaciona con actividades ilícitas, hace énfasis en la importancia de las contribuciones culturales, económicas y sociales que pueden traer consigo los vínculos con los colombianos en el exterior. Así, en 1961 se habilita el derecho al voto en elecciones presidenciales; en 1991 el derecho a la doble ciudadanía; en ese mismo año el derecho a la representación en el Congreso Nacional, puntualmente un representante en la Cámara Baja; en 1997 el derecho a votar en las elecciones parlamentarias, y el derecho a ser elegido para el Congreso como representante de la región de origen. En la misma línea, se denota la creación de algunos programas para el retorno y vinculación con los emigrantes como fueron: en 1970, el programa de Repatriación de Cerebros Fugados; en 1996 Colombia para todos; en 1998, el programa para las Comunidades Colombianas en el Exterior, y en 2003 Conexión Colombia, construido como un programa mixto del gobierno, sector privado y ONG.

En este contexto, se formula en el año 2003 el Programa Colombia Nos Une (en adelante CNU), objeto de estudio de la presente investigación. Este organismo se constituye en un eje central de la política migratoria actual, desde el cual se han desplegado las principales actividades desarrolladas y a desarrollar por parte del Estado. Según los documentos oficiales, este programa tiene entre sus objetivos “promover”, “fortalecer” y “facilitar” los vínculos entre los colombianos residentes en el exterior con sus familias, sus regiones de origen y de manera extensa con Colombia. Teniendo en cuenta estos fines, CNU se propone conocer con mayor profundidad el fenómeno migratorio y en especial las necesidades de los migrantes con la meta de diseñar una política pública que responda a sus demandas, y desde allí generar una mejor “integración e inclusión” de esta población, dentro del Estado colombiano (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2005).

Este estudio procura contribuir a una aproximación crítica al tema, teniendo en cuenta que la dimensión política de las migraciones internacionales en el contexto colombiano es una materia recientemente abordada y por lo tanto cuenta con escasos estudios al respecto.

En un primer momento, trazamos algunos supuestos de investigación, postulando que la construcción de la política migratoria colombiana en los períodos presidenciales de Uribe Vélez, apuntaba básicamente a potenciar dos aspectos relevantes de la relación entre el

gobierno y los sujetos migrantes: por un lado, el ámbito económico, principalmente por el impacto de las remesas en la macroeconomía colombiana, y por otro, el ámbito político, por la búsqueda de apoyo a la consolidación de las proyecciones políticas del gobierno, teniendo en cuenta el volumen de la migración internacional. En este sentido, algunas inquietudes iniciales giraron alrededor de:

- ¿Cuál es la posición adoptada por el Estado colombiano, respecto a los colombianos residentes en el exterior durante los dos mandatos presidenciales (2002-2006 y 2006-2010) de Álvaro Uribe Vélez?
- ¿Cómo se configura la política migratoria y las áreas de interés que se priorizan en las estrategias de vinculación, entre el gobierno nacional y los emigrados colombianos?
- ¿Cómo se estructura y desarrolla el programa Colombia Nos Une, durante este período?

A partir de lo anterior, planteamos como objetivo general: comprender la posición adoptada por el Estado colombiano respecto a los colombianos residentes en el exterior, en los períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010).

## 1. Marco conceptual y herramientas teóricas

Este apartado se estructura en tres partes. En un primer momento hacemos referencia de manera general a los antecedentes de investigación, que permitieron un acercamiento inicial a elementos conceptuales referidos al tema.

En segundo lugar, señalamos algunos abordajes que se enmarcan en el campo de las relaciones internacionales, centrándonos en debates en torno a las líneas teóricas de la interdependencia y la dependencia, puestas en tensión con la cuestión migratoria, estableciendo ciertas críticas a la perspectiva interdependentista, y retomando de la mirada centro-periferia, presente en la dependencia, componentes que nos permitieron pensar la dinámica y configuración del sistema internacional. También en este apartado resaltamos algunos elementos del enfoque del transnacionalismo y de las discusiones propias de la econo-

mía política del desarrollo, que colaboraron en la problematización, en particular acerca de la relación entre migración y desarrollo.

Como tercer y último punto, mencionamos algunas herramientas teóricas que fueron útiles en el proceso de análisis. Nos remitimos a los aportes de autores como Bourdieu y a la línea de estudios sobre el Estado y las políticas públicas, que aunque no son específicos de los estudios migratorios, nos dieron luces a la hora de acercarnos a la forma en que el Estado construye categorías de sujetos en la formulación de políticas y, en general, en su intervención.

### *1.1. Algunos antecedentes de investigación*

Las migraciones internacionales influyen significativamente en las relaciones internacionales, en tanto afectan las relaciones entre Estados, afectadas por las acciones o inacciones frente al fenómeno. En este sentido, se puede constituir en un tema detonante de conflicto o, bajo ciertas condiciones, de cooperación. Asimismo, los Estados pueden afectar la migración a través de las políticas que adoptan, pero estas políticas también están condicionadas por las relaciones interestatales y por las acciones que frente al tema han acogido otros Estados (Weiner, 1985). Algunos especialistas aclaran que para el estudio de las migraciones es necesaria una amplia concepción de las relaciones internacionales, que supere la visión estatocéntrica. En algunos trabajos se articulan las relaciones y las migraciones internacionales a partir, principalmente, de enfoques como el “sistema mundo” de Wallerstein, acercamientos que hacen énfasis en la acción del Estado, o aproximaciones más cercanas a la línea trazada por la interdependencia (Mitchell, 1989). Encontramos, además, investigaciones centradas en la perspectiva del transnacionalismo, enfocándose en muchos casos, en la dimensión política del fenómeno migratorio (Canales y Zolniski, 2001; Guarnizo, Portes y Haller, 2002; Sassen, 2003), así como en la construcción de las políticas migratorias, y sus repercusiones sobre el fenómeno, dentro del contexto económico y político mundial (López Salas, 2005; Domenech, 2007; Gil, 2010). En esta línea, también se ponen en tensión temas como los derechos y la representación política de los migrantes, tanto en los países de origen como de destino y su relación con las políticas formuladas al respecto (Calderón Chelius, 2006).

En particular, sobre la migración interna colombiana se presenta una importante producción alrededor de temas como el desplazamiento forzado desencadenado por las inestables condiciones sociopolíticas, económicas y de violencia que impone el conflicto interno en el país. De la misma forma, hay varios estudios relacionados con las políticas formuladas para abordar la problemática de desplazamiento interno forzado (Arocha, 2006; Bello, 2006; Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, 2000; Palacio, 2006; Rojas, 2006). Se presentan, asimismo, investigaciones sobre los efectos generados en relación a las migraciones laborales a países limítrofes (Torales, 1979; Hugarte, 1979) y, recientemente, al desplazamiento forzado transfronterizo que aluden también al aumento del número de refugiados colombianos en varios países, así como a la falta de respaldo jurídico por parte del Estado colombiano y a las limitaciones de las políticas planteadas, especialmente frente a los casos presentados en países como Venezuela, Ecuador, Panamá y Canadá (Pfizenmaier, 2006; Rojas y Ceballos, 2006; Reyes, 2006; Villa, 2006). Alrededor de la migración internacional colombiana se cuentan estudios dirigidos a caracterizar y analizar el panorama general de desarrollo y aumento que han ido presentando estos procesos en el país, la diversificación en la composición de los flujos e itinerarios, las dinámicas en países de destino como España o Estados Unidos y las medidas jurídicas y políticas adoptadas por el Estado colombiano en diferentes momentos de la historia (Guarnizo, 2006; Aparicio, 2006; Hazan, 2001; Khoudour, 2007a; Mejía, 2006). En esta línea también ubicamos algunos trabajos referidos a la implementación de programas y acciones desarrolladas en el campo de las migraciones, y formuladas desde el gobierno nacional y/o en marcos de cooperación internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2003, 2006; OIM, 2005, 2006). Es importante destacar la extensa producción de análisis sobre la migración internacional y el impacto de las remesas sobre la economía colombiana a mediano y largo plazo (Barajas, 2006; Gaviria, 2004; Hernández, 2006; Khoudour, 2007b; Muñoz, 2006; Orozco, 2006). Por último, cabe mencionar algunos trabajos que abordan la construcción de la política migratoria colombiana reciente (G. Ardila, 2007; M. Ardila, 2005; Guarnizo, 2006; Cárdenas y Mejía, 2006).

## 1.2. Las migraciones en las relaciones internacionales

En esta sección se plantean algunas discusiones centrales presentes en las teorías desarrolladas en el ámbito de las relaciones internacionales, específicamente la teoría de la interdependencia y la teoría de la dependencia, así como algunos aportes del transnacionalismo y la economía política del desarrollo.

El estudio de las migraciones internacionales en el campo de las relaciones internacionales es de gran importancia, puesto que es un fenómeno que tiene causas y efectos en la dinámica del sistema internacional, involucra múltiples aspectos y transversaliza ámbitos tanto internacionales como regionales y nacionales. Asimismo, dada su magnitud actual e injerencia en los marcos de interacción entre Estados como en la política exterior adoptada por estos, se constituye en un tema de relevancia para la comprensión de la política mundial en la actualidad. En este sentido, la cuestión migratoria ha tenido lugar en enfoques como el neorrealismo,<sup>1</sup> que centrado en los Estados como actores principales en la dinámica internacional, considera a la estabilidad y la seguridad nacional como los ejes neurales de las políticas migratorias adoptadas por cualquier Estado. Esta perspectiva no otorga relevancia a la influencia de otros actores sociales y políticos, y deja de lado al carácter transnacional de los procesos migratorios.

Encontramos, también, la teoría de la interdependencia que brinda varios elementos para observar, más detalladamente, la estructura y planteamiento de la mayoría de los discursos oficiales y políticas migratorias que han surgido en diversas instancias de “negociación” y cooperación actual, en las cuales prevalece la perspectiva de la “governabilidad”<sup>2</sup> migratoria, la cual guarda gran convergencia con la mirada interdependentista. En este sentido, a partir de esta lente teórica, se puede evidenciar la clara influencia entre los discursos y abordajes hegemónicos promovidos en ámbitos internacionales y regionales, con los lineamientos adoptados en la política migratoria al interior de los Estados, especialmente en Latinoamérica. Por otro lado, amplía la visión estatocéntrica de las relaciones internacionales, contemplando la injerencia de una multiplicidad de actores en la dinámica del sistema internacional, y los diversos canales de conexión que establecen. A su vez, plantea una articulación entre los asuntos internos y externos que atañen a los Estados, lo que conlleva a una nueva organización y jerar-

quización de los temas prioritarios de la política estatal. Es importante tener presente que, desde esta perspectiva, el poder se refiere al control de los resultados, en determinados y diversos contextos y áreas. Esto también puede estar relacionado con los liderazgos, que dentro de los Estados y de los espacios supra e intergubernamentales afecten las condiciones en terrenos puntuales. Sin embargo, aunque la condición de interdependencia no se toma como una situación del todo armónica, ya que al aumentar los actores y los enlaces entre estos también aumenta la complejidad, no se asume una postura desde el conflicto ni se contemplan las causas de éste; más aun, podríamos decir que aunque lo considera como un elemento constante, pretende suprimirlo o invisibilizarlo.

Nye (1991), uno de los representantes más destacados de este enfoque teórico, sostiene que en la interdependencia también se tienen en cuenta a los actores más débiles, ya que estos pueden lograr afectar en algunas situaciones a los más fuertes; concretamente se considera que una de las áreas donde esto se revela es en las migraciones internacionales. En este sentido, se incluyen nuevos temas, entre ellos, la cooperación, la cual, desde este enfoque se postula como posibilidad para una ganancia conjunta. Desde este punto de vista, aparecen los espacios intergubernamentales como instancias en las cuales es posible establecer mecanismos de reciprocidad entre los Estados; sin embargo, en el caso de las migraciones internacionales, entre otros temas, el alcance de esa reciprocidad y la misma negociación está mediada por atribuciones de poder asimétricas, y por posiciones jerarquizadas dentro del sistema internacional, condiciones que este enfoque pierde de vista.

En relación a lo anterior, la teoría de la dependencia en contraposición con la línea interdependentista, plantea algunos tópicos claves para el análisis del tema. Postula que los Estados se constituyen en actores que a su vez están bajo la influencia de una clase dominante; de este modo, los Estados se encuentran en distintas posiciones, que determinan funciones y posibilidades de intervención en el sistema internacional jerarquizado, marcado por la dialéctica centro-periferia, lo cual supone relaciones de dominación que se reflejan no sólo en el ámbito económico sino también el sociopolítico, cultural y, obviamente, en el tratamiento que se promueve para las migraciones internacionales, desde las diferentes posiciones, principalmente Norte receptor - Sur emisor. En este sentido, cabe mencionar lo planteado por algunos

investigadores: en tanto la migración internacional colombiana no es un evento coyuntural ni único, debe visualizarse dentro de un proceso estructural y mundial que se encuentra inserto en la globalización del capital, donde la migración del Sur al Norte se intensifica, y en la que el Sur empobrecido envía gran cantidad de mano de obra hacia el Norte, que precisa satisfacer necesidades de fuerza de trabajo a bajo costo y con mínimos derechos (Guarnizo, 2006). Es un fenómeno que se enmarca en condiciones de desigualdad, dentro del llamado orden mundial que privilegia y favorece la movilidad de mercancías y flujos de capital y a la vez limita la movilidad humana.<sup>3</sup>

Por otro lado, Delgado y Márquez (2007) plantean que existe una visión hegemónica de la relación migración y desarrollo que es unidireccional y que no tiene en cuenta a los países del Sur. De tal forma sostienen que construir una perspectiva teórica sustentada en la economía política del desarrollo (desde los aportes de la teoría de la dependencia) y su relación con la migración, puede permitir observar elementos puestos en debate desde el Sur. En esa dirección proponen que es necesario reconocer cuatro componentes: 1) el subdesarrollo produce migración forzada (aquí también se asume a los migrantes económicos) hacia los países desarrollados; 2) los migrantes contribuyen al país receptor; 3) los migrantes contribuyen a la precaria socioestabilidad en el país de origen, y 4) la promoción del desarrollo con transformación social puede contener la migración forzada.<sup>4</sup>

Una perspectiva que también nos permitió nutrir el análisis con nuevos elementos es el transnacionalismo, al plantear una mirada del fenómeno migratorio como un proceso por el cual los migrantes construyen redes sociales que unen sus propias comunidades de origen con las de su asentamiento en el país de residencia, estableciendo intercambio no sólo de bienes sino también de relaciones de distinto tipo, así como de *cabildeo* y *participación* en cuanto a los esfuerzos desarrollados por una comunidad o un grupo de interés, entre otros, destinados a construir una red de enlace para promover, persuadir o presionar acciones que deriven en la elaboración de una plataforma de apoyo a los intereses de la comunidad en los espacios de decisión. Estos espacios buscan influenciar la toma de decisiones frente a las demandas de la comunidad. En este caso también es importante el concepto de *red* como instrumento de comunicación e integración de conocimiento,

actividades, intereses, propósitos, etc., que busca hacer interactuar a una comunidad específica para desarrollar diversas actividades.

En el caso colombiano, la masiva migración internacional ha generado transformaciones de las estructuras sociopolíticas y culturales del país, convirtiéndola en una *formación social transnacional*, lo que implica diversas matrices de poder que estructuran la sociedad, la producción, la reproducción y la transformación de la cultura que labra la identidad nacional, trascendiendo el espacio nacional y enmarcándose en el espacio transnacional en el cual los que habitan el territorio nacional interactúan y son influenciados, a la vez que influyen a los colombianos residentes en el exterior. Esta formación social transnacional genera efectos en la sociedad civil y el ejercicio del poder en el Estado. También dicha formación transnacional permite analizar cuestiones como la creciente dependencia macroeconómica del país respecto a los recursos enviados por colombianos residentes en el exterior (Guarnizo, 2006: 85).

### *1.3. Algunas herramientas teóricas para el abordaje de las políticas migratorias*

Planteamos en este apartado considerar algunas propuestas teóricas que, sin ser necesariamente propias del campo de las migraciones, son útiles para el análisis del fenómeno. Con ello hacemos referencia, inicialmente, a posiciones teóricas que nos permitieron generar inflexiones e invitaron a pensar la relación Estado-migrantes, más allá de abordajes institucionales, y construir el objeto de estudio como un proceso historizado y contextualizado en espacios de poder. En tal sentido fueron intensamente ilustrativas las lecturas de Bourdieu, Foucault, Shore y Wright, entre otros.

Siendo tributarios de varios de estos aportes teóricos, consideramos que determinadas categorías diferenciales de los sujetos de la intervención estatal son reflejo de posiciones construidas por los procesos de constitución de las diversas políticas públicas. En este sentido, los sujetos si bien tienen existencia real son objetivamente considerados como sujetos cuando son tenidos en cuenta por las políticas del Estado, quien los referencia y les asigna un lugar en el campo de lo social. El Estado, como detentor del poder de la nominación, crea categorías de sujetos, que acorde con las dinámicas, tensiones y consensos, definen quiénes y de qué modo tienen méritos para ser considerados objeto de intervención en la esfera de lo público societal.



En esta línea, en la lucha por la producción de sentido común, es decir el “monopolio de la nominación legítima”, los agentes garantizan estos “derechos”, mediante el estatuto jurídico que se los certifique.<sup>5</sup> Bourdieu afirma en relación a este proceso, que es al Estado o sus mandatarios a quienes les corresponde la nominación oficial, y siendo el poseedor del monopolio de la violencia simbólica legítima.

La construcción objetiva del discurso acerca del migrante interpela un posicionamiento que varía según la coyuntura sociopolítica existente. La posibilidad de ser nombrado corresponde con una idea que refleja el lugar del migrante en el contexto de las relaciones de fuerza en la sociedad. Es así como el Estado, considerado el detentor del metacapital,<sup>6</sup> se constituye en la institución que es capaz de nombrar y calificar la legitimidad de los actos ejercidos por los diversos sujetos. En tal sentido, los discursos del Estado visibilizan u ocultan posicionamientos en relación a las situaciones consideradas como socialmente problemáticas.

Según Dye, “la política pública es lo que el Estado escoge o no hacer”. Pero esta definición es parcial, y tiene el mérito de llamar la atención sobre: a) la participación del gobierno es importante en la creación y procesamiento de las políticas públicas; b) muchas de las omisiones del gobierno son deliberadas como parte de un plano que no prevé determinadas elecciones públicas (Pereira, 2008). Por ello las no acciones generan impactos que pueden ser más dramáticos que los generados por las acciones estatales.

Sumado a ello, y en acuerdo con Foucault desde sus desarrollos en relación a la gubernamentalidad,<sup>7</sup> y en consecuencia, con la relevancia de los dispositivos de seguridad en el control de la población, nos plantea un giro importante para comprender los procesos desde los cuales “explorar los paralelismos y divergencias entre las nuevas formas de gobernar lo social y la problematización de la presencia inmigrante en clave de integración” (Gil Araujo, 2010: 25).

Este enfoque se aleja de un estudio evaluativo de la política y permite desarmar la política para poder observar la manera en que el Estado, a través de esas medidas, construye también al sujeto, lo condiciona, lo controla, y a la vez comprender los procesos de gubernamentalización del Estado y evidenciar las lógicas de las tecnologías de poder.<sup>8</sup>

Hechas estas consideraciones, se pretende resaltar la importancia que tiene para el estudio de las políticas públicas el poder, y en este

caso el poder de los campos discursivos y las tecnologías de seguridad, que a través de los discursos y prácticas van construyendo los marcos de abordaje y las estrategias de intervención.

De esta forma, los discursos de la política a su vez reflejan procesos que la instituyen, y generan intervenciones, coerciones, dinámicas organizativas y disciplinares sobre la población. En este sentido, Shore y Wright (1997) sugieren que las políticas públicas se han convertido en un instrumento clave de organización de las sociedades contemporáneas: no sólo codifican normas y valores sociales, articulan principios normativos e influyen en la conducta de las personas, también contienen modelos de sociedad. Igualmente, los lenguajes y los discursos de las políticas son elementos clave para el análisis de la configuración de las modernas relaciones de poder, considerando las relaciones entre el gobierno, las políticas y la subjetividad. Es decir, “los sujetos de poder son construidos por y a través de las políticas” (Gil Araujo, 2010: 59).

## 2. Recorrido metodológico

De acuerdo al objetivo de esta investigación, hemos considerado pertinente desarrollar el estudio bajo una estrategia metodológica cualitativa, fundamentada en el análisis de documentos y entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos y expertos en el tema.

En este sentido se plantearon para el desarrollo de la investigación dos grandes etapas: la primera enfocada a la búsqueda y la recolección de información de fuentes primarias y secundarias, entre las que se contó con marcos y antecedentes jurídicos e históricos de la política migratoria colombiana y dentro de ésta del programa CNU. Contemplamos documentos oficiales, conferencias, memorias de eventos, informes, papers, declaraciones y leyes recientes relacionadas con la construcción y delimitación de la política migratoria actual, enfocándonos en la caracterización que dentro de los documentos de política se establece acerca del fenómeno migratorio, considerando no sólo organismos dentro del ámbito nacional sino también algunos en las instancias regionales e internacionales, debido a la injerencia y correspondencia que existe en el manejo del tema desde diferentes ámbitos. Así se tuvieron presentes documentos de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

y publicaciones de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) relacionadas con los procesos migratorios colombianos.

Específicamente en relación al programa Colombia Nos Une (CNU), se tomó en cuenta material relacionado con su conformación y desarrollo, con las estrategias de vinculación propuestas dentro del marco del programa, y la oferta de servicios en diversas áreas hacia colombianos en el exterior, así como también documentos de evaluación en el período delimitado.

En una segunda etapa se realizó la selección, clasificación y análisis del corpus documental recolectado, también se llevó a cabo la realización y análisis de entrevistas a funcionarios públicos vinculados con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y específicamente con la coordinación y dirección del programa CNU, así como también a asesores e investigadores en la temática.

Es importante aclarar que inicialmente se estableció como período de análisis los años del primer mandato de Uribe Vélez (2002-2006). Posteriormente, este período fue ampliado al segundo mandato (2006-2010) con el fin de profundizar en el estudio y observar la relación con las acciones propuestas en los primeros años, que son fundamentales para la comprensión de la política migratoria colombiana consolidada en este gobierno, específicamente en lo referido a la construcción de la nueva Política Integral Migratoria (PIM).

En este sentido, en el corpus documental se examinaron las memorias de los seminarios que periódicamente ha realizado el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, enfocados en la migración internacional y la política migratoria colombiana por iniciativa del programa CNU. Así también, se incorporaron estudios gubernamentales específicos del tema desarrollados a nivel regional, como la serie AMCO, algunas estadísticas del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Se analizó material específico del Programa Colombia Nos Une (CNU) en tanto documentos de presentación general, estructura del programa y desarrollo por ámbitos; como lo referente a la nueva Política Integral Migratoria (PIM), en su fase de construcción de lineamientos y de socialización, hasta la presentación del documento Conpes.

Cabe mencionar que para la aproximación y contextualización del tema, inicialmente se reunieron notas de prensa concernientes, que fueron publicadas desde 2002, haciendo una revisión principalmente

en dos periódicos y una revista de circulación nacional (*El Tiempo, El Espectador y Semana*).

Así mismo, la recopilación se enfocó en los antecedentes históricos y jurídicos basados en leyes, decretos, resoluciones, informes y declaraciones de instituciones y organismos encargados del tema; también en documentos marco del gobierno de Uribe Vélez como el Planes Nacionales de Desarrollo, y el documento Visión Colombia 2019, donde el tema es incorporado.

Para la clasificación y organización de los textos y documentos recopilados, completamos una base de datos, la cual contiene información de las referencias bibliográficas como: título, autor, año, fuente o editorial, ciudad, tema y ámbito (correspondiente al nacional, regional o internacional); a su vez dividida en tres partes: teórica y académica, institucional y prensa. El objetivo de esta división era ir planteando de manera general una distribución que facilitara la selección por lo que también incluye una columna titulada “estado”, con la idea de establecer la relevancia de los documentos para la investigación.

Posteriormente, puntualizamos en la labor de selección y sistematización, en base a la lectura más detallada de los documentos y de las categorías que se fueron construyendo en el análisis.

Se realizaron las entrevistas a funcionarios públicos vinculados con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y al interior de este organismo con el programa CNU. Para llevar a cabo estas entrevistas se construyeron dos formatos, divididos a su vez en dos partes; en primer lugar, se formularon preguntas sobre los procesos migratorios internacionales colombianos en general, y en segundo lugar, cuestiones específicas sobre la política migratoria colombiana; de la misma manera, un formato estaba dirigido a investigadores y asesores, y otro a funcionarios públicos o de entidades involucradas en la temática. Al finalizar esta etapa logramos realizar trece entrevistas en total (ver Anexo que se encuentra disponible en papel en la sede del CEA).

En este segundo momento fue muy significativa mi incursión al grupo de investigación “Ecología Histórica y Movilidad Humana” del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional de Colombia, dirigido por Gerardo Ardila. En aquel momento (marzo de 2008), el grupo tenía a su cargo la coordinación académica en la etapa de construcción de los lineamientos para la PIM, prestando asesoría en esta labor al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

De manera general, podemos decir que la metodología y condiciones en las que se llevó a cabo la labor del grupo del CES, consistió básicamente en reuniones periódicas, en las que se presentaron documentos preliminares por parte del grupo de expertos, y concernientes a diferentes áreas del tema migratorio, documentos que a su vez eran discutidos a nivel interno del grupo, como en reuniones con funcionarios de la Cancillería, principalmente funcionarios de CNU, del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de otras instituciones integrantes de la comisión Intersectorial sobre Migraciones.

Tener la posibilidad de presenciar las reuniones tanto internas del grupo, como las que se llevaron a cabo en el Ministerio, que tenían lugar semanalmente, me permitió no sólo un acercamiento a documentos centrales para la investigación, relacionados con los textos preliminares para la discusión de la PIM, e información específica del programa CNU, sino también recabar información de primera mano en pleno proceso de construcción de la PIM, frente a las diferentes posiciones que adoptaban los actores involucrados, las divergencias entre estos, los temas que se priorizaron y las discusiones en relación a los objetivos que debe perseguir una política migratoria, fundados en maneras particulares de entender el fenómeno.

Una vez finalizada la etapa de construcción de los lineamientos, contamos con la participación en la etapa de socialización, también liderada por el programa CNU. Aunque mi inserción en esta etapa fue aún más directa que en la anterior, al integrarme como asesora, mi injerencia en el desarrollo del proceso fue muy limitada, debido a que estuvo supeditada a las lógicas que para este momento estableció previamente el programa CNU. Fue una experiencia reveladora, que me permitió observar desde adentro del Ministerio los discursos y las prácticas que se desarrollaron alrededor de este proceso, y los recorridos burocráticos propios del funcionamiento del Estado colombiano, en esa coyuntura específica.

### 3. Estructura de la investigación

El presente estudio está organizado en cuatro capítulos y un apartado final de conclusiones. El primer capítulo consiste en una presentación de los principales antecedentes de Programa Colombia Nos Une

(CNU) y de la política migratoria colombiana en general planteada durante los períodos de gobierno de Uribe Vélez. Asimismo, presentamos los órganos que a nivel institucional se crearon para el tratamiento del tema en diferentes gobiernos colombianos, conforme al lugar que ha ocupado el tema migratorio en la agenda pública. Finalmente, en esta primera parte desarrollamos una aproximación al marco general desde el cual se construye la política migratoria en el reciente gobierno de Uribe Vélez.

En el segundo capítulo presentamos el programa CNU, desde sus orígenes, contextualizándolo dentro del aparato estatal y específicamente dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores; desde la forma en que se ha definido y construido como un espacio de ejecución de la política migratoria, tanto en sus objetivos como en la estructura interna que adopta. A partir de este marco, realizamos una aproximación a la manera en que el Estado, en línea con las directrices planteadas por el gobierno de Uribe Vélez, específicamente aborda el tema migratorio desde el programa CNU, presentando la categorización que frente a los sujetos migrantes emerge desde los discursos del Estado, representado en este caso por CNU. En este sentido los interrogantes giran en torno a ¿cómo se han nombrado estos procesos migratorios?, ¿qué caracteriza a la migración internacional colombiana en el discurso de CNU?, ¿quiénes son los colombianos en el exterior?, ¿cuáles son sus necesidades e intereses? Se busca evidenciar los ejes en los que se enfatiza cuando se habla de migración desde CNU y que revelan una forma particular de comprender los procesos migratorios colombianos fuera del territorio nacional, forma que a su vez condiciona la intervención estatal.

En el tercer capítulo examinamos con detalle las estrategias de vinculación propuestas por el gobierno colombiano en relación a los colombianos residentes en el exterior, las propuestas desarrolladas en las áreas del trabajo del programa CNU, y las ofertas de servicios que se construyen y promueven desde este Programa gubernamental; pretendemos hacer un recorrido a lo largo del Programa CNU observando la priorización de temas y acciones desplegadas, no sólo conforme a los cambios de estructura del mismo Programa, sino también a sus objetivos de fortalecimiento de los vínculos con los colombianos en el exterior, las labores referidas a la atención, asistencia y protección de esta población. Así también, la relación de estas labores con las concepcio-

nes y categorías que sobre las migraciones y los migrantes colombianos se han afianzado en el discurso estatal, determinantes al observar hacia dónde y a quiénes se dirigen estas acciones desarrolladas por CNU.

En el cuarto y último capítulo planteamos un recorrido general por el proceso de construcción de la denominada Política Integral Migratoria (PIM), recientemente adoptada por el Estado colombiano. Describimos y analizamos los diferentes momentos de construcción de esta política en relación a los temas que se consideran prioritarios de abordar, a las formas de tratamiento propuestas frente a dichos temas y a las vinculaciones con lo que se ha expuesto en los capítulos anteriores sobre la forma en que se conciben y se abordan los procesos migratorios por parte del Estado colombiano durante la presidencia de Uribe Vélez; con especial atención a las categorías establecidas sobre el sujeto migrante. Por último, también realizamos una aproximación al Plan de Retorno Positivo, iniciativa que se desarrolla posteriormente a la formalización de la PIM, promovida principalmente por el programa CNU.

Finalmente, cerramos este texto con algunas conclusiones, basadas en la recapitulación de las ideas centrales expresadas a lo largo de la investigación, articulándolas con las preguntas y supuestos iniciales, y con algunas reflexiones que podrían abrir nuevos derroteros para estudios posteriores.

## Notas

<sup>1</sup> Para profundizar en el enfoque neorrealista véase: Weiner (1985) y Waltz (1988).

<sup>2</sup> Esta noción, inicialmente concebida para indicar las reformas institucionales en los países centrales, es luego adoptada por el Banco Mundial para denominar cierto modelo de gestión estatal sugerido a los países “en desarrollo”: medidas de reestructuración del Estado, de política económica y de participación de actores no estatales en la gestión (Graña, 2005: 7, énfasis en el original). Este enfoque, que se asienta en la legitimidad, la cooperación y la eficacia (Mármora, 2004: 391), se plantea como un modelo de administración del conflicto alternativo a las perspectivas basadas en la doctrina de seguridad nacional. De este modo, y pretendiendo distanciarse, se postula como defensor de los derechos humanos de los migrantes a partir de la promoción de una migración “ordenada” y “regularizada” (Mármora, 2009: 30), a través de la cual todos los actores involucrados “ganan”. Ahora bien, bajo este enfoque, todo aquello que implique un “desorden” migratorio se convierte en un “problema de seguridad” y, como tal, debe ser combatido y controlado. En este punto, es válido preguntarse quiénes son, en el escenario actual, aquellos que califican para migrar de manera “ordenada”, interrogante

escasamente problematizado por los actores que promueven este enfoque (Magliano y Clavijo, 2011: 154).

<sup>3</sup> En este marco, es importante resaltar que dadas las dinámicas de poder centro-periferia que rigen el sistema internacional, a su vez constituido por Estados organizados jerárquicamente, las políticas migratorias están fundadas primordialmente en los intereses de los países de destino. Donde las políticas construidas por los posibles Estados receptores son las que condicionan y clasifican los movimientos migratorios estableciendo categorías como legal/ilegal, temporal/definitivos, refugiados/económicos, entre otras (Zolberg, 1989).

<sup>4</sup> En este punto, cabe anotar que la manera en que plantean los autores la defensa del rol del migrante en los países receptores, aunque se asume desde una perspectiva crítica, no supera el debate de los migrantes como sujetos del desarrollo y se pierde de vista la consideración de los migrantes como sujetos de derechos, reproduciendo al interior del mismo discurso desarrollista las respuestas a la exclusión social.

<sup>5</sup> Son entonces los títulos de nobleza o de la academia, los que confieren propiedades simbólicas de reconocimiento. Por ello, no todos los títulos tienen la misma carga simbólica, los poseedores de un fuerte capital simbólico, los *nobiles* (aquellos que son conocidos y reconocidos), son quienes mediante el monopolio institucional se encuentran en la posibilidad de imponer la escala de valor (Bourdieu, 1997).

<sup>6</sup> Bourdieu sostiene que el Estado es el poseedor de metacapital, centro articulador de los distintos tipos de capital, tanto como de uso del capital de fuerza física o de instrumentos de coerción, pero también del capital económico y el capital simbólico. “De lo que resulta que la elaboración del Estado va pareja con la elaboración del campo del poder entendido como el espacio de juego dentro del cual los poseedores de capital (de diferentes tipos) luchan particularmente por el poder sobre el Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción” (Bourdieu, 1997: 100).

<sup>7</sup> La gubernamentalidad, sostiene Foucault, es entre otras cuestiones, un “conjunto constituido por instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal a la población, por forma mayor de saber la economía política, y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2011: 136).

<sup>8</sup> Foucault, a propósito de la demarcación de lo que representa la gubernamentalidad, en el marco de entender el pensamiento del Estado, plantea un par de preguntas que definen su intención al estudiar el poder, desde las tecnologías de seguridad: “¿Es posible resituar el Estado moderno en la tecnología general de poder que haya asegurado sus mutaciones, su desarrollo, su funcionamiento? ¿Se puede hablar de una “gubernamentalidad”, que sería para el Estado lo que las técnicas de segregación eran para la psiquiatría, lo que las técnicas de disciplina eran para el sistema penal, lo que la biopolítica era para las instituciones médicas?” (Foucault, 2011: 146).



## Capítulo I

### **Principales antecedentes del programa Colombia Nos Une y marco general de abordaje en materia migratoria en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez**

Se proponen como objetivos de este capítulo, en primer lugar, realizar una descripción cronológica de los principales antecedentes del programa Colombia Nos Une (CNU) y de la política migratoria colombiana en general, planteada durante los períodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, retomando instrumentos rectores en materia jurídica tanto en el ámbito nacional, como regional e internacional, con particular atención a la creación y adhesión del país a regímenes concernientes a la política exterior, y puntualmente los relacionados con la temática migratoria y atención a los colombianos residentes en el exterior. Asimismo se presentan los órganos que a nivel institucional se crearon para el tratamiento del tema en diferentes gobiernos colombianos, conforme al lugar que ha ocupado el tema migratorio en la agenda pública y la visibilidad que han adquirido los procesos de migración internacional en las últimas décadas a la vez que estos procesos revelaban un aumento y diversificación en sus características. En segundo lugar, se desarrolla una aproximación al marco general desde el cual se construye la política migratoria en el reciente gobierno de Álvaro Uribe Vélez, siendo este marco el lugar desde el cual surge y en el que se desarrolla el programa CNU, objeto de análisis del presente estudio. Para esta segunda parte se consideran documentos centrales de carácter gubernamental como: los Planes Nacionales de Desarrollo (2002 y 2006), el documento Visión Colombia 2019, documentos de Política de Defensa y Seguridad Democrática, de Política Exterior, y de instituciones que surgen en este periodo, como también de intervenciones realizadas por funcionarios en eventos referidos puntualmente a las migraciones internacionales y llevados a cabo por el programa CNU.

## 1. Marcos normativos adoptados por el Estado colombiano en materia migratoria

Si bien la preocupación por establecer un marco de posicionamiento y acción con relación al tema migratorio por parte del Estado colombiano no ha constituido una prioridad en la política exterior, el tema hace presencia en la agenda pública con fuerza a partir de la década de los noventa, con su aparición en el marco constitucional, y su complementación con leyes y decretos posteriores. Algunos autores mencionan, al respecto, que en años anteriores la atención del Estado hacia los colombianos residentes en el exterior se limitaba a trámites consulares, celebraciones de fiestas patrias y a visitas a presos colombianos en cárceles extranjeras (Guarnizo, 2006).

Asimismo, es importante apuntar que el planteamiento de nuevos lineamientos y la creación de organismos en materia migratoria por parte del Estado colombiano puede estar relacionada con el aumento considerable de los flujos migratorios internacionales en las últimas décadas, con las nuevas y diversas variables a contemplar en su caracterización y con las dinámicas transnacionales derivadas de estos procesos (temas que abordaremos en los siguientes capítulos). En esta línea, cabe señalar que aunque en lo referido a la atención de connacionales en el exterior, dentro de la política migratoria reciente, y especialmente en el marco de acción del programa CNU, ocupan un lugar limitado las migraciones forzadas vinculadas con el conflicto interno armado, éstas constituyen un fenómeno cada vez más amplio y complejo y han generado importantes efectos en las dinámicas de las migraciones internacionales colombianas.

De manera general, si bien la migración internacional colombiana ha venido presentándose a lo largo de la historia del país, en los últimos años, según documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, cerca de cinco millones de colombianos residen en la actualidad fuera del territorio nacional, lo cual denota un importante y rápido crecimiento. En este sentido, explicitan una diversificación en varios aspectos como las regiones de origen al interior del país, la extracción social de los migrantes y la pluralidad de destinos (Guarnizo, 2006). Entre las alternativas de itinerarios tanto intra como extrarregionales se hacen relevantes Estados Unidos (35,4% del total), España (23,3%) y Venezuela (18,5%). En relación al exilio político y refugio,

encontramos en general países limítrofes como destinos, entre los que se destaca Ecuador, además se cuenta con un aumento de flujos hacia Panamá, Costa Rica, México, Canadá, Inglaterra e Italia, principalmente. Si bien en un principio se constituye en una emigración proveniente de zonas urbanas como Bogotá, Cali, Medellín, Pereira y Bucaramanga (rasgo que se ha mantenido en la composición de los flujos migratorios), es relevante que cada vez se encuentran más emigrados de diferentes regiones del país, tanto urbanas como rurales. Otros datos a resaltar son los presentados por el Departamento Administrativo de Estadística (DANE), que de acuerdo al censo de 2005 calcula 3.378.345 colombianos en el exterior. Esta cifra ha sido discutida y se considera desactualizada por varios investigadores; sin embargo es retomada frecuentemente en los documentos de gobierno. Entre los departamentos de origen de migrantes colombianos encontramos Valle de Cauca (24,1%), Bogotá (18,7%), Antioquia (11,9%) y la región en general del eje cafetero (Khoudour, 2007a; Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia-CNU, 2005). En relación a las remesas, de acuerdo con el Banco de la República, en el 2008 los ingresos por remesas alcanzaron 4.842 millones de dólares, equivalentes aproximadamente al 2% del PIB. Se estima que los principales lugares desde donde se remiten los giros son Europa (45%); le siguen Norteamérica (37,8%) y América Latina (15%) (Informe final “Misión de Política Exterior Colombia”, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Otro factor de influencia en la construcción de la política nacional referida a los procesos migratorios ha sido la formulación e implementación de instrumentos generados en ámbitos bilaterales, regionales e internacionales, y que conjugados con el curso que han seguido los procesos migratorios colombianos, afectan la visibilidad y la importancia que el tema ha adquirido para el Estado.

Intentando construir una descripción de los antecedentes históricos relevantes de la política migratoria, en el reciente gobierno de Álvaro Uribe Vélez, y puntualmente del surgimiento del Programa CNU, destacamos algunos hitos. En 1961, el derecho al voto en elecciones presidenciales por medio de la Ley 39 del mismo año. Posteriormente, en 1991 con el establecimiento de la actual Constitución Política varios artículos rectores estipulan fundamentos vinculados con la política exterior del país y con la cuestión migratoria, aclarando como principios centrales: la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos, el

reconocimiento de derecho internacional y la integración latinoamericana y del Caribe (Art. 9); el derecho de todo colombiano de entrar y salir del país (Art. 24), reconocimiento del derecho de asilo (Art. 36); derecho a la obtención de la nacionalidad por nacimiento o por adopción, reconociendo el principio de reciprocidad, y el derecho a la doble nacionalidad (Art. 96 y 97). En relación a los extranjeros en el país se conceden los mismos derechos civiles que a los colombianos, aclarando que la ley por razones de “orden público” podrá subordinarlos a condiciones especiales o negar su ejercicio (Art. 100). Igualmente se encuentran artículos referidos al nombramiento y recepción por parte del Presidente de la República de diplomáticos y miembros del servicio consular (Art. 189) y el establecimiento de tratados y acuerdos que favorezcan la integración en diferentes aspectos especialmente con países latinoamericanos, y el tratamiento especial en zonas de frontera (Arts. 227, 289 y 337) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2011).

Cabe resaltar que como derecho constitucional promulgado en la Carta Política se establece el derecho a la representación en el Congreso Nacional de un representante residente en el exterior en la Cámara Baja. Posteriormente, en 1997 se instaura el derecho a votar en las elecciones parlamentarias, y el derecho a ser elegido para el Congreso como representante de la región de origen. También se cuentan como avances, con base a lo consagrado en la Constitución de 1991, la obligación del Defensor del Pueblo de prestar orientación a los connacionales en el ejercicio y defensa de sus derechos (Guarnizo, 2006; Mejía y Perilla, 2008).

### *1.1. Regulación de la inmigración en Colombia*

En materia de inmigración hacemos un breve recorrido por los instrumentos que han regido la entrada y permanencia en el país de extranjeros, intentando resaltar principalmente lo que se considera como objetivos de la inmigración misma y disposiciones a las que ha estado sujeta. En este sentido encontramos como antecedentes importantes el Decreto 2241 de 1993, que establece directrices con relación a la expedición y clases de visas, control de extranjeros, condiciones de inadmisión o rechazo, de deportación y expulsión. En este caso, cabe resaltar entre sus objetivos que: “El Gobierno Nacional fomentará la inmigración dirigida específicamente al incremento de la inversión de

capitales extranjeros, el desarrollo económico, científico, tecnológico y profesional y el fortalecimiento de la industria del turismo” (Art. 5, Decreto 2241 de 1993). Para 1995, se crea el Decreto 2268, que deroga el instrumento anterior, aunque manteniendo los objetivos principales de dicho decreto. Contempla que la inmigración será regulada conforme a las necesidades económicas, laborales, demográficas, políticas, entre otras, de interés para el Estado colombiano, como también que su planeación estará sujeta a planes de desarrollo global y sectorial, planes de inversión pública o privada, aportes de capital y de otro orden, enmarcándola también en programas de migración planificada y selectiva y de apoyo en especial a inversionistas. Del mismo modo, aclara que los inmigrantes deben evitar comprometer el empleo de trabajadores nacionales y evitar permanecer de forma ilegal en el territorio nacional. El Decreto 2268 tuvo vigencia hasta 1996 y fue derogado por el Decreto 2371 que se ocupaba de las mismas cuestiones relacionadas con la inmigración y control de extranjeros en su entrada y permanencia en el país; sin embargo, las variaciones son exiguas, sosteniendo la misma mirada sobre las funciones que la inmigración debe tener para los planes nacionales, expuestas en los decretos anteriores.

Posteriormente, con el objetivo de establecer nuevas disposiciones en materia inmigratoria, para la solicitud y clases de visas, la regularización de extranjeros y demás apartados mencionados en los anteriores decretos, el Estado crea el Decreto 2107 de 2001, el estatuto de visas, el cual es ejecutado conjuntamente con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En el decreto se reitera el fomento de la inmigración de *personas calificadas que contribuyan al desarrollo de actividades económicas, científicas, culturales en beneficio del país* y en especial cuando aporten capitales para ser invertidos en empresas o actividades productivas que incrementen las exportaciones del país (Decreto 2107 de 2001). En este mismo tema es pertinente señalar el Decreto 2191 de 1997, derogado por el Decreto 607 de 2002, por medio de los cuales se dictan disposiciones para la expedición por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia de documentos de viaje, con el fin de dotar de identificación internacional a quienes carezcan de ésta residiendo en el país.

Durante el gobierno de Uribe Vélez, en relación a la inmigración se hallan nuevos instrumentos referidos al control de entrada y permanencia de extranjeros en el territorio nacional. En primer lugar, el

Decreto 4000 de 2004, que incorpora el término *irregular* aludiendo a condiciones que en anteriores decretos se relacionaban con ilegalidad. Este documento reitera el carácter *selectivo* que tiene la inmigración en función de los intereses expuestos en los anteriores instrumentos normativos, evitando asimismo el ingreso y permanencia de extranjeros en condición irregular o que configuren según los mismos intereses del gobierno, problemas de índole económico, político, social y de seguridad que afecten al Estado colombiano. Anota que los colombianos con doble nacionalidad deben identificarse, salir e ingresar al país como colombianos; menciona a su vez que la política migratoria fijada por el Ministerio de Relaciones Exteriores recibirá en su ejecución la orientación y coordinación de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración creada por el Decreto 1239 del 2003. En este mismo año, a través del Decreto 4248, se modifica el artículo 7 del Decreto 4000, estableciendo un plazo de hasta cuatro días hábiles para expedir, hacer observaciones o negar visas, por parte del Grupo Interno de Trabajo que el Ministerio determine, y que requieran su autorización, según sea el caso.<sup>1</sup>

Otras normativas vinculadas con el tema, e importantes a señalar en este período son: el Decreto 3970 de 2008 referido a disposiciones sobre regularización de extranjeros, ordenando la regularización de personas que hubieran entrado al país antes del 1 de abril de 2008 y que se encuentren en situación irregular, especificando los trámites para dicha diligencia. El Decreto 2450 de 2002 por medio del cual se integra la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y el procedimiento para determinar esta condición, atendiendo a regímenes internacionales y leyes nacionales refrendadas con anterioridad. Y la Ley 1070 de 2006 que determina la reglamentación del voto de extranjeros residentes en Colombia, derecho previsto en la Constitución de 1991, estableciendo como requisitos básicos tener visa de residente y acreditar como mínimo cinco (5) años continuos e ininterrumpidos de residencia en Colombia (Mejía y Perilla: 2008).

## *1.2. Algunos instrumentos internacionales, regionales y bilaterales ratificados por el Estado colombiano, en relación a la cuestión migratoria*

Como hemos mencionado, es importante considerar la injerencia en la

construcción de la política migratoria nacional, de las medidas para el tratamiento de la temática migratoria que se han establecido en ámbitos bilaterales, regionales, e internacionales; principalmente en instancias interestatales en las que también revelan, a través del posicionamiento del Estado colombiano, aspectos a priorizar y las formas en que son intervenidos los procesos migratorios.

Para esta parte señalaremos algunos instrumentos de orden bilateral, regional e internacional, creados para el manejo de los procesos migratorios, los cuales han sido adheridos y ratificados por Colombia: Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de abril de 1963, donde se determinan las regulaciones en el ejercicio de las relaciones consulares y sus funcionarios, ratificada con la Ley 17 de 1971; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, hecha en Nueva York en 1990, aprobada por el gobierno colombiano a través de la Ley 146 de 1994.

En ámbitos regionales, las decisiones 545 y 583 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), cuyos objetivos se enmarcan principalmente en relación a las dinámicas laborales de los migrantes, establecimiento de normas que permitan gradualmente la libre circulación y permanencia de nacionales andinos en la región, con fines laborales. Y el Instrumento Andino de Seguridad Social, con el objetivo de garantizar a los migrantes laborales y sus beneficiarios los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros, así como percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro país (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2010).

Durante el período presidencial de Andrés Pastrana (1998-2002) se firma el Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales. Dicho acuerdo es impulsado por el incremento contundente en ese período, de emigrantes colombianos en el país europeo. Este acuerdo principalmente establece disposiciones en relación a la contratación de trabajadores colombianos (Mejía y Perilla: 2008).

Se puede mencionar también el surgimiento de instrumentos en ámbitos binacionales con países fronterizos, que enfatizan entre otras cuestiones la cooperación en materia de seguridad, como el Acuerdo sobre Asistencia Legal y Cooperación Judicial Mutua con Panamá, suscrito en noviembre de 1993 y aprobado con la Ley 450 de 1998, cuyo

objetivo principal es brindar asistencia legal y judicial, colaboración en materia de expulsión, deportación y entrega de extranjeros perseguidos por la justicia que se encuentren en la zona fronteriza; en segundo lugar, el Convenio sobre Asistencia Judicial en Materia Penal con Perú, de julio de 1994, aprobado por la Ley 479 de 1998; por último, el Estatuto Migratorio Permanente, entre Colombia y Ecuador, firmado en el mes de agosto de 2004, aprobado por la Ley 968 de 2005, y 1203 de 2008, donde se establecen los términos de migración temporal, migración permanente, sistema de seguridad social, protección y asistencia. Se explicita que tanto colombianos como ecuatorianos pueden circular sin requerimiento de visa de uno a otro país por hasta 180 días en un año (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2010).

### *1.3. La construcción de la institucionalidad para el tratamiento de las migraciones y atención a los colombianos en el exterior*

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia ha sido la institución encargada históricamente del diseño y ejecución de la política migratoria, así como también de la coordinación de los organismos referidos al tema. La atención a los colombianos residentes fuera del país se ha enmarcado en primer lugar, por las funciones consulares del cuerpo diplomático, establecidas en primera instancia en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, que promueven entre otras cuestiones la protección en el Estado receptor de los intereses del Estado de origen y de sus nacionales, como la asistencia y representación a estos connacionales ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

En la misma línea e intentando ampliar el vínculo, aunque de manera focalizada, surge la creación de algunos programas para el retorno, en particular el programa de Repatriación de Cerebros Fugados (1970) y el Plan de Promoción de Colombia en el Exterior (1983), creado a través del Decreto 0401, constituido por un consejo nacional y comisiones ejecutivas para su cumplimiento; conforme a lo planteado en el decreto, este Plan liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores se propone desarrollar los convenios culturales y científicos establecidos hasta ese momento, así como difundir y promocionar la *imagen integral* del país en sus aspectos sociales, culturales, políticos y económicos. El Plan se instituye en un espacio donde participan entidades



tanto del sector público como privado, se destaca la participación de varias entidades del sector educativo, el Banco de la República, representantes de la Federación Nacional de Cafeteros, representantes de las Aerolíneas Nacionales de Colombia AVIANCA, entre otros. Algunos años después (1988), se aprueba el desarrollo de políticas y proyectos propios del Plan, constituyéndose éste en un apoyo de acción para las embajadas colombianas, y según lo plantea el Ministerio de Relaciones Exteriores, como el comisionado de fomentar “la buena imagen del país a través de la cultura colombiana en el exterior” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011).

A su vez, durante la presidencia de César Gaviria se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo la vinculación con la comunidad colombiana en el exterior, aunque ésta se presentaba, reiterando la línea anterior, con una alta focalización, específicamente orientada en el potencial de los científicos colombianos que residían fuera del territorio nacional. Así surge un programa liderado por Colciencias,<sup>2</sup> para la conformación de una red nacional de investigadores llamada Red Caldas. El objetivo principal era el intercambio de conocimientos y establecimiento de programas de investigación con las comunidades de científicos fuera y dentro del país. Esta red funcionó hasta 1996, año en el que el Ministerio de Relaciones Exteriores estableció el Programa para la Promoción de las Comunidades Colombianas en el Extranjero (PPCCE), denominado “Colombia para todos”, orientado a labores de asistencia y protección jurídica (Ardila, 2005; Mejía y Perilla, 2008).

Uno de los antecedentes más relevantes con relación a la vinculación del Estado colombiano con los connacionales en el exterior se presenta también durante el gobierno de César Gaviria, con la Ley 76 de 1993, modificada por la Ley 991 de 2005, que estipula medidas para ampliar la cobertura de atención referida a protección de colombianos en el exterior por medio del servicio consular, decretando el establecimiento de oficinas consulares en lugares donde se estime una población colombiana existente de más de diez mil personas, contando con profesionales especializados para brindar asistencia jurídica y social a los colombianos que se encuentren en la respectiva circunscripción consular. Se aclara, sin embargo, que se pueden prestar los servicios mencionados cuando las circunstancias lo requieran en lugares donde la población colombiana existente se estime menor de diez mil personas, a solicitud del cónsul y bajo concepto favorable de la Dirección de

Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior. La Ley 76 especifica que los profesionales deben prestar los servicios consulares conforme a lo que señale el Ministerio de Relaciones Exteriores, priorizando la protección y asistencia de los colombianos en el exterior, la promoción de los Derechos Humanos, asistencia en casos de discriminación y abusos en ámbitos laborales, observancia en el debido proceso, el derecho a la defensa y las garantías procesales, asistencia en la localización de connacionales desaparecidos, defensa de los intereses de los colombianos menores de edad, minusválidos o incapacitados, buscando el respeto de los intereses de los colombianos por parte de las autoridades de inmigración. También estipula esta ley lo relativo al presupuesto del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores en el rubro denominado Labores de protección a connacionales en el exterior, para además desarrollar programas especiales vinculados a estas tareas.

Como lo resaltan Mejía y Perilla (2008), en el periodo presidencial siguiente, es decir el correspondiente a Ernesto Samper (1994-1998), se hace visible el tema de la integración de los colombianos en el exterior, anotando la necesidad de instrumentos que faciliten su contribución al desarrollo del país, su participación política y la debida atención por parte del sistema consular. A su vez, se hace énfasis en temas concernientes a los presos colombianos en el exterior.

Para este mismo período también es importante retomar el Decreto 333 de 1995, que deroga el Decreto 690 de 1994, y por el cual se adoptan medidas de protección y promoción de comunidades colombianas en el exterior. Se procura que el Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con las misiones diplomáticas y consulares, fomenten y desarrollen programas especiales de asistencia de los colombianos en el exterior, contando con asesoría jurídica. En este documento son retomadas las tareas mencionadas en la Ley 76, explicitando el objetivo de promover “con las comunidades residentes en el exterior, la preservación y afirmación de los valores históricos, culturales y sociales de nuestra nacionalidad” (Art. 1, Decreto 333 de 1995). Así mismo, se menciona el fomento de programas especiales de promoción y desarrollo de las comunidades colombianas en el exterior, en tanto se considere oportuno y útil facilitar posibles espacios de asociación entre los connacionales y encuentros concernientes a áreas culturales, de capacitación, deportiva y artística. El artículo 3 de dicho decreto hace referencia al

Comité para la Asistencia a Connacionales en el Exterior, como órgano encargado de estudiar la situación y necesidades de las comunidades colombianas fuera del país, así como recomendar la asignación, cuantía y destino de las partidas que dirigidas a tareas de protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior y atención de casos, según se menciona en el decreto, ameriten la asistencia del Estado.

Otros instrumentos jurídicos que generaron órganos institucionales son: el Decreto 2482 de 1994, a través del que se crea el Comité Interinstitucional para el Estudio de Solicitudes de Repatriación de Presos, ente adscrito al Ministerio del Interior y Justicia, con la función de analizar las solicitudes de repatriación de colombianos condenados en el exterior y traslado de extranjeros condenados en el país; el Decreto 1974 de 1995, que considera las medidas de protección para los colombianos en el exterior por medio del servicio consular, con la creación del Comité Interinstitucional para la Asistencia de los Colombianos en el Exterior, que como órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores mantiene como tareas principales recomendar políticas de asistencia de los connacionales en el exterior promoviendo campañas preventivas y de promoción con esta comunidad, preservando sus derechos fundamentales y valores inherentes a la nacionalidad; el Decreto 1974 de 1996, que crea el Comité Interinstitucional para la lucha contra el tráfico de mujeres, niñas y niños, problemática que se asume vinculada a los procesos migratorios internacionales. Por último, como programa previo al surgimiento de CNU, es creado el Programa para las Comunidades Colombianas en el Exterior, en el año 1998, que plantea el fomento a procesos asociativos de los migrantes en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

#### *1.4. Las zonas de frontera como zonas de seguridad y control*

Las zonas fronterizas, en los documentos gubernamentales, se perciben como áreas en las cuales se deben fortalecer los mecanismos de seguridad y control, promover desarrollo local, con medidas de protección y atención a la población desplazada y a las condiciones de emergencia de sus habitantes, como también en relación a la integración económica con los países vecinos.

Entre las disposiciones en relación a las zonas fronterizas destacamos la Ley 191 de 1995, también llamada Ley de Fronteras, liderada

a su vez por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la que se retomaron objetivos mencionados anteriormente en cuanto al desarrollo económico y bienestar social de la población que habita las zonas, la integración regional y el fortalecimiento de entes territoriales estatales. En las iniciativas que se derivaban de esta ley fueron partícipes, por convocatoria de la Cancillería, representantes del sector privado de las regiones fronterizas, con la idea de contar con sus opiniones en relación a la situación de estas regiones. La iniciativa culmina con la creación de la Consejería Presidencial de Fronteras (Decreto 1815, 1995) (Reyes, 1997).

Otra medida que se llevó a cabo fue la creación de Comisiones de Vecindad, las cuales se formularon como un mecanismo de integración con los países de frontera y fueron establecidas desde finales de la década de los ochenta; en las Comisiones se plantean tópicos de interés a nivel binacional, temáticas del ámbito fronterizo en general, siendo constituidas como escenarios de participación entre instituciones públicas y privadas provenientes de los dos países. Se han puesto en marcha cinco Comisiones de Vecindad con los cinco países fronterizos, y se han abordado temas diversos, entre ellos, cuestiones ambientales, proyectos de desarrollo sostenible, prestación de servicios públicos, sistemas de transporte terrestre y acuático, entre otros. En relación a la temática de las migraciones, se plantean algunas medidas a través de estas comisiones, en especial la Comisión de Vecindad e integración Colombo-Ecuatoriana, creada desde 1989 y denominada así bajo el Decreto 1499 de 1993, cuyo propósito, en concordancia con las demás Comisiones de Vecindad, consistía en impulsar la integración y desarrollo socioeconómico de los dos países. Entre las medidas importantes que se toman en el marco de este espacio se encuentran la eliminación del requisito del pasaporte para colombianos y ecuatorianos, medida que se explicita en el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador de 2004. Así también se acuerda la libre circulación de vehículos de un país a otro dentro de la Zona de Integración Fronteriza, y se perfecciona el Acuerdo sobre Planificación de Asentamientos Humanos en los pasos de Frontera de San Miguel y Mataje.

Con relación al desarrollo de estas Comisiones, cabe anotar que durante el gobierno de Uribe Vélez las relaciones con los países fronterizos, especialmente con Venezuela y Ecuador, atraviesan momentos de tensión y marcados desacuerdos, y en el gobierno se tienden a privile-

giar medidas relacionadas con temas de seguridad y de retorno de los migrantes colombianos. En síntesis:

Las comisiones de vecindad marcaron digamos una posición muy clara con respecto al tema de la integración fronteriza, son muy importantes antecedentes, posteriormente se inscribió y se convirtió en una preocupación solo relacionada con el tema de seguridad y dentro de las comisiones se empezó a privilegiar el retorno como el propósito exclusivo de la relación del gobierno con los colombianos en los países vecinos, porque de alguna manera el retorno es un indicador de éxito de la política, pero yo creo que esas comisiones de vecindad y las zonas de integración fronteriza que sustentaron esas comisiones fueron dos elementos que apuntaban hacia una política de un alcance más estructural en términos de las respuestas a la situación migratoria, o sea no estaban pensadas en estimular el retorno, pero sí en mejorar las condiciones de vida de las zonas de frontera, así fuera que estuvieran como receptoras o emisoras de población emigrante colombiana, pero apuntaban a la integración binacional y la integración de la población migrante de esa zona, entonces yo creo que en esas zonas eran una propuesta interesante. (Entrevista a integrante del grupo asesor del CES-Universidad Nacional de Colombia, en la formulación de la PIM, 2008)

En 1999, por medio de Decreto 1182, se transfieren las tareas encargadas a la Consejería Presidencial de Fronteras hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores, y así dentro del Ministerio surge la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo (Decreto 2105, 2001).

En el marco de estos cambios, durante el gobierno de Uribe Vélez se crea la Coordinación de Desarrollo Fronterizo con el ánimo, según los documentos oficiales, de adelantar planes, programas y proyectos de orden interinstitucional dirigidos al desarrollo económico, social y productivo de las fronteras, estableciendo vínculos con entidades y comunidades propias de las zonas fronterizas. Esta Coordinación también está encargada de brindar apoyo técnico a las Comisiones de Vecindad.

Otro órgano que se ocupa de las políticas en las zonas de frontera es la Coordinación de Integración Fronteriza, encaminada a la asesoría en materia de política exterior, en el marco de los procesos de integración. Busca fortalecer la integración binacional y la concertación sobre integración fronteriza en los organismos regionales y multilaterales e instancias relacionadas. Una de las labores que se derivan de estas fun-

ciones es el acompañamiento al trabajo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la creación y puesta en marcha de la dirección de asuntos de integración fronteriza y los comités territoriales fronterizos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006):

Por último, en este tema se encuentra el Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras, cuyas funciones, según se estipulan en documentos del Ministerio, se remiten al aseguramiento de las fronteras y de sus habitantes mediante acciones que promuevan el desarrollo socioeconómico y la atención integral de estas regiones. Se enfatiza que la puesta en marcha de dicho Plan requiere un fortalecimiento de las relaciones Estado, fuerzas militares y de la policía con la sociedad civil; el Ministerio de Relaciones Exteriores diseñó el Plan conjuntamente con el Ministerio de Defensa buscando también *la articulación positiva* con los países vecinos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006).

## 2. Marco general de abordaje de la migración internacional en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez

Al comenzar el primer período presidencial de Uribe Vélez, los flujos de emigración de colombianos continuaban en aumento;<sup>3</sup> con una gran heterogeneidad en cuanto a las características de los emigrados y los países de destino, los procesos migratorios generaron cambios en ámbitos económicos, políticos, sociales, entre otros. Este hecho trajo consigo efectos para el Estado tanto a nivel interno como externo y suscitó un creciente interés por parte del gobierno colombiano. Las remesas se revelaban como un rubro importante en la macroeconomía colombiana, a la vez que se afianzaba en el discurso estatal la idea de propender por una relación entre la migración y el desarrollo, como efecto positivo de los procesos de movilidad. Buscando ahora promover con más fuerza la participación de los emigrados en proyectos de desarrollo nacional, se plantea una vinculación y atención con los colombianos en el exterior que supere los trámites consulares y profundice medidas implementadas en otros gobiernos. El tema empieza a adquirir mayor visibilidad y el entonces entrante gobierno lo incorpora en varios de sus documentos marco. La inquietud que guía este apartado consiste

en observar el modo en que es presentado el tema migratorio en el gobierno de Uribe Vélez desde los documentos rectores de este período.

### 2.1. *La Política de Seguridad Democrática (PDS) y sus nexos con el fenómeno migratorio*

Con el ánimo de aportar a la comprensión sobre los ejes desde los cuales se construye la política migratoria y las acciones concernientes a ésta, se considera necesario hacer una referencia a la Política de Defensa y Seguridad Democrática, siendo marco principal desde el cual se fundamentan las políticas públicas y las dinámicas de las instituciones gubernamentales durante los períodos de gobierno de Uribe Vélez.

El contexto internacional ejerció una enorme presión en el ámbito local. Lo acaecido a nivel global a partir de los atentados a las Torres Gemelas y el Pentágono, reactualizó el enemigo que había desaparecido con el final de la guerra fría y construyó a los “terroristas o quienes se opongan al discurso hegemónico”, como un “otro” opuesto que es necesario devastar. De allí que la asociación entre narcotráfico y terrorismo, y el neologismo de *narcoterrorismo* haya sido un factor fundamental para el respaldo crediticio fomentado por el Plan Colombia. En esta dirección, como un antecedente primordial de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (PDS) que fue eco de los discursos circulantes a nivel internacional, se presenta *el Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado*, o *Plan Colombia*, como una estrategia bilateral entre el gobierno de Bill Clinton (EEUU) y Pastrana (Colombia). Dicho Plan consideraba fundamental generar una lucha contra los narcóticos en origen, para disminuir la oferta en las calles estadounidenses, a partir de una estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad de las fuerzas armadas y una paralela revitalización económica y social.

La llamada seguridad democrática se establece como política de gobierno desde la llegada al poder de Uribe Vélez, en el año 2002, y se articula al Ministerio de Defensa desde su promulgación el 29 de junio de 2003, momento en el cual se constituye la PDS que postulaba la protección de la soberanía colombiana a partir del control del territorio. Esta política de *securitización del territorio* es el reflejo de una tendencia militarista que, formulada como estrategia privilegiada, pretende resolver las complejas problemáticas de la sociedad colombiana.

La PDSO representa el primero de los tres pilares en los que se fundamentaron los Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno de Uribe Vélez, denominados *Hacia un Estado Comunitario (2002-2006)* y el *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006-2010)*. Estos pilares son: seguridad, confianza inversionista y cohesión social.

La confianza inversionista implica brindar una imagen colombiana diferente a la plasmada por el conflicto y que cautive posibles inversores extranjeros para generar acceso a capitales, que redunden en la ampliación del mercado y de la economía colombiana. La cohesión social funciona como objetivo primordial enfocado en la visión de orden propugnada por el gobierno.

La seguridad, en este esquema, se posiciona como un fin en sí mismo, promulgada como una estrategia que se desprende de la perspectiva de *orden* necesaria en los proyectos gubernamentales de este período de gobierno, con el fin de regular las relaciones sociales en un modelo de desarrollo capitalista y de extracción neoliberal. En este sentido el objetivo de la PDSO,

Es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común. (PDSO, 2003: 12)

A partir de las diversas dinámicas del conflicto interno armado: secuestro, extorsión, atentados contra la integridad de indígenas, sindicalistas, dirigentes de la oposición, entre otros representantes de la sociedad civil, se presume la necesaria injerencia del aparato militar como respuesta a la aguda crisis presente en el contexto colombiano. En tal sentido el papel de las Fuerzas Armadas, como detentoras de la responsabilidad de proteger fronteras, vuelcan su mirada al interior, y sumado a una fuerza policial que no presenta réplica suficiente a la situación del país, se convierten en focos de la institucionalidad a fortalecer, como principales operadores del Estado colombiano en la acción contra los grupos guerrilleros y paramilitares. En consecuencia se desvirtúa la búsqueda de un proceso de paz negociado, y se recurre a la estrategia de mantener la guerra a partir del incremento del gasto militar y el fortalecimiento institucional de la milicia y la policía. Es así como se resalta primordialmente el carácter disuasivo que pueden generar unas fuerzas



armadas con mayor potencial de guerra.<sup>4</sup> Es pertinente plantear que las estrategias de colaboración propuestas por la política de seguridad democrática y requeridas a los ciudadanos –redes de informantes, de cooperantes–, estarían incluyendo a la población civil y presionando la dinámica de control sobre los sujetos y de ellos sobre sí mismos.

La respuesta a las problemáticas sociales presentes tiende, en esta perspectiva, a privilegiar el escenario de guerra, sobre una salida pacífica y negociada del conflicto, con esta visión de la seguridad como una seguridad armada, con presencia en cada rincón del país; se enfatiza una forma tergiversada de comprender las condiciones de seguridad, que centraliza el debate en puntos como la militarización, sin reflejar consideraciones a las necesidades inherentes a los sujetos que habitan el territorio colombiano.

Algunos elementos para reflexionar en relación al carácter intrínseco de esta estrategia tienen relación con el lugar que las redes de cooperantes e informantes juegan en la construcción de la estrategia de seguridad. Así, los sujetos que habitan zonas de conflicto son construidos como aliados o no de la fuerza pública. Este factor pone en evidente riesgo a la población. Este discurso apela de igual forma a interiorizar en la población comportamientos y actitudes, en los que subyace también una cierta autorregulación y control (Foucault), donde se subjetiva el poder y se hace propio en cada sujeto el mecanismo por el cual regula sus pensamientos, emociones y acciones.

No se trata de una cooperación o una participación en un sentido deliberativo (...) es claro que la racionalidad que da sustento a la PDS, se caracteriza por patrocinar la *utilización* de la población en la ejecución de los mecanismos de seguridad del estado. En esencia la PDS apela a una cooperación literal, directa y material de los ciudadanos en la salvaguarda de la seguridad estatal. (Mantilla, 2004: 162)

Por otro lado, la construcción discursiva de la seguridad democrática, según la PDS se distanciaba de los discursos de Seguridad Nacional –con la que se ha querido comparar–, por la responsabilidad que deberían tener cada uno de los habitantes de Colombia en la protección de la seguridad de todos. Pero esto no se puede aseverar en el contexto actual donde los resultados de la política no han redundado en la reducción en el nivel de tráfico de narcóticos, o la violación de los DDHH o el DIH por todos los actores armados, incluyendo la fuerza pública.

En este sentido, bien lo plantea Ceballos al decir sobre la política de seguridad democrática del gobierno de Uribe Vélez:

Una política de seguridad democrática que está enfocada a garantizar un entorno seguro para la inversión económica, entonces militarización de zonas estratégicas, apertura y liberalización de mercados, desregulación de entidades económicas de explotación - exploración de materias primas, de recursos naturales, de una reforma al código minero, y otra serie de circunstancias que tienen impactos en los mercados laborales, pero también en la relación entre ciertas poblaciones y la fuerza pública, en el tipo de relación entre Estado y sociedad civil que se está construyendo, y en el tipo de intereses que se están defendiendo como los intereses que privilegia el Estado, entonces en eso los dos periodos de Uribe han sido muy coherentes, estamos actualmente en la fase de consolidación de esa política de seguridad democrática, que es la consolidación del control social del territorio, para garantizar la inversión segura y un entorno propicio para el TLC y todo lo que viene. (Entrevista a integrante del grupo asesor CES-Universidad Nacional en el proceso de construcción de la PIM, 2008)

De esta forma, podemos inferir que la PDSD presenta una estrecha relación con las prácticas de orden y control social del territorio, y que visiblemente son las implementadas en las zonas de frontera. En tal sentido, dentro de los procesos de migración internacional colombianos, es importante hacer referencia a los movimientos transfronterizos, los cuales en las últimas décadas han presentado un aumento considerable, en gran medida vinculado con las consecuencias del conflicto armado colombiano, en especial al desplazamiento forzado, que ha derivado en los altos índices de refugiados colombianos en la región y en general a nivel internacional.<sup>5</sup> Esta idea de tener en cuenta a la frontera resulta ser un eje central de la política migratoria colombiana, no tanto así los migrantes forzados. Por tal motivo se desarrolla una discusión sobre ello en capítulos posteriores.

## *2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”*

En el Plan Nacional de Desarrollo del primer período de mandato de Uribe Vélez (2002-2006) encontramos referencias específicas al tema

migratorio. Entre las más destacadas con relación a los connacionales en el exterior se menciona en el capítulo de “La dimensión internacional” un apartado referido a las “relaciones bilaterales”, en lo concerniente a las relaciones con Estados Unidos, con la finalidad de promover el Estatus de Protección Temporal (TPS) para los colombianos residentes en ese país. Este documento también cuenta con un apartado dirigido a las “Comunidades colombianas en el exterior” donde se aclaran los objetivos de la política hacia las comunidades colombianas fuera del país:

El gobierno Nacional adelantará una política integral relacionada con los diversos grupos que conforman la comunidad colombiana en el exterior, con el propósito de estimular su sentido de pertenencia e identidad nacional. Esta política incluye la identificación y caracterización de los diferentes grupos de colombianos en el exterior; la continuación de los programas de asistencia a las comunidades colombianas en el exterior, la búsqueda de posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social; la promoción de asociaciones de colombianos y el fortalecimiento de vínculos del Gobierno con las mismas; y el impulso de un mecanismo para facilitar el ingreso de remesas de colombianos residentes en el exterior. (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, 2003: 97-98)

Asimismo, se enfatiza en el Plan: en primer lugar, la realización de programas especiales con aquellos países donde residan colombianos indocumentados, con el objetivo de mejorar su situación socioeconómica. Y en segundo lugar, la búsqueda por establecer lazos entre las comunidades en el exterior y las comunidades científicas y académicas, mediante redes temáticas “*que propicien aportes para el país*” (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, 2003).

### 2.3. Documento *Visión Colombia 2019 II Centenario “Política Exterior para un mundo en transformación”*

El documento *Visión Colombia 2019*, se crea en el 2005, como mapa de ruta de planeación a largo plazo, en diversos temas de interés nacional y en conmemoración al bicentenario. Contiene un apartado titulado: “Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación”, donde se menciona la ausencia de políticas consolidadas que brinden respuesta al fenómeno migratorio colombiano. Así se reafirma

la mirada de diagnóstico en cuanto a *los aportes* que deben representar los lazos con colombianos en el exterior, explicitando el lugar asignado en la política del gobierno a los sujetos migrantes en los proyectos nacionales:

Ese 10% aproximado de la población que se encuentra fuera del país constituye uno de los más *valiosos recursos* con los que se puede contar para la construcción de una estrategia de desarrollo económico y equidad social, visto el valioso aporte que hace en mano de obra, conocimiento y recursos no sólo a los países que lo reciben, sino a la sociedad colombiana. (Visión Colombia 2019 II Centenario Política Exterior para un mundo en transformación, 2006: 19, cursivas propias)

En este sentido, se planea “atender las necesidades de ese sector creciente de la nación, y al mismo tiempo alentar su posible contribución al país” mediante: la ampliación de redes *funcionales* que trabajan el tema migratorio, como también las de colombianos fuera del país; el fortalecimiento de vínculos con colombianos reconocidos internacionalmente en diversos campos en busca de *canalizar su apoyo*, para que por esta vía se proyecte una visión más amplia de Colombia y *se capitalicen oportunidades* para el país; *fomentar la inversión en Colombia* de recursos generados por los connacionales en el exterior, mediante la difusión de proyectos de vivienda y otros rubros productivos; elaboración de convenios de seguridad social con los países donde residen; servicios sociales de los consulados; y consolidación de estudios migratorios y canales de información estables. Adicionalmente, se reconoce y promueve la negociación con los países de destino de acuerdos en materia de visados, estancias temporales y permisos laborales, y la *concreción de condiciones al interior del país que desestimen la migración y faciliten el retorno* (Visión Colombia 2019 II Centenario Política Exterior para un mundo en transformación, 2006: 19; Mejía y Perilla, 2008).

#### 2.4. La política exterior colombiana 2002-2006 y la Comisión Intersectorial Migratoria

En línea con lo planteado, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en el Documento Visión Colombia 2019, dentro del diseño de la política exterior concebida para este período, nuevamente se retoma

la necesidad de fortalecer los vínculos con las comunidades de colombianos que residen en el exterior, reconociendo a estas comunidades como parte *vital* de la nación. En este sentido se menciona la intención de construir una “comunicación en doble vía para el beneficio mutuo”. Como también, profundizar las acciones del Estado para hacer efectiva su integración a los países de destino y hacer de estas comunidades “objeto de políticas públicas” (Documento Política Exterior de Colombia 2002-2006 “Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad”, 2004b: 24).

Con base en lo anterior, la política exterior se propone generar acuerdos migratorios en materia laboral, educativa y de seguridad social con los países de destino de los migrantes colombianos; así también promocionar planes de ahorro programado para la adquisición de vivienda en Colombia; posibilidades para el acceso a créditos hipotecarios en el país; y la disminución de los costos de envío de las remesas. Adicionalmente, se contempla el fortalecimiento de la asistencia consular y mayor información sobre los *derechos y obligaciones* como emigrantes. En definitiva, los documentos resaltan la conformación de redes temáticas y geográficas que permitan avances en iniciativas de planeación, desarrollo, e incluso de financiación de proyectos sociales y productivos para el país (Documento Política Exterior de Colombia 2002-2006 “Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad”, 2004b).

Según lo que plantean los documentos, reaparece la idea de *aprovechamiento* del potencial de empresarios e investigadores colombianos, “cuya labor tenga reconocimiento internacional” para que aporten, desde su experiencia en el exterior, al desarrollo nacional. Teniendo en cuenta que “si bien el Gobierno no tiene capacidad para dar todas las soluciones, sí tiene la responsabilidad de facilitar el encuentro y propiciar la cercanía y en lo que compete al Ministerio de Relaciones Exteriores, de dar respuestas efectivas” (Documento Política Exterior de Colombia 2002-2006 “Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad”, 2004b: 24).

Por último, en este apartado consideramos relevante hacer referencia a que en este primer período de mandato presidencial, con el Decreto 110 de 2004 se modifica el Ministerio de Relaciones Exteriores, reafirmando las funciones de ente encomendado del diseño, coordinación y ejecución de la política exterior, de la administración del servicio

consular, con la dirección del Presidente de la República. De acuerdo a lo estipulado por el Ministerio los programas comisionados a la atención de los colombianos residentes en el exterior son principalmente: el Plan de Asistencia a Connacionales y Comunidades en el Exterior de la Dirección de Asuntos Consulares y el Programa Colombia Nos Une (CNU) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2010).

Dentro de las funciones otorgadas al Ministerio también está la formulación y orientación de la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades, según Decreto 1942 de 2003. Con esta función se da apertura al tema de programas relacionados con el *code-sarrollo* (Mejía y Perilla, 2008). Programas que se enmarcan dentro de las formas reguladas y ordenadas de migrar, que promueve el gobierno en la actualidad, basados en estancias temporales y de manera circular en función de los requerimientos laborales de países de destino, principalmente europeos. La institucionalización de estos programas ha reducido a los migrantes al papel de mano de obra intercambiable y con limitado margen de decisión sobre sus propios procesos migratorios.

#### 2.4.1. Comisión Nacional Intersectorial de Migración

Un cambio relevante en materia institucional es la creación de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, con el decreto 1239 de 2003, conformada por representantes de diferentes organismos convocados por el gobierno nacional, considerados por su vinculación con el tema migratorio, entre ellos: Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Interior y Justicia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Defensa, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Relaciones Exteriores y entes pertenecientes a este último como Coordinación del Grupo Interno de Trabajo Visas e Inmigración y Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior. Posteriormente se incorporaron representantes de otras instituciones como: Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Colciencias, además se otorga la Secretaría Técnica de la Comisión a la

Coordinación del Grupo de vinculación de colombianos en el exterior – Programa Colombia Nos Une (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Esta Comisión es un organismo orientado, entre otras funciones, a sugerir pautas y coordinar tareas en la ejecución de la política migratoria, efectuar estudios que tengan incidencia en materia migratoria nacional, proponer programas para colombianos que retornan al país, y orientar a los colombianos en el exterior en torno a derechos de protección y seguridad social.

También se postulan en sus objetivos, tareas vinculadas a la regulación de la inmigración, retomando lo expuesto en anteriores instrumentos en cuanto a que la entrada y permanencia de extranjeros está sujeta a los intereses del Estado, especialmente orientada a inmigrantes calificados, que con su presencia no afecten las condiciones laborales de los nacionales. En este sentido se puede retomar lo mencionado por Mejía y Perilla al plantear que:

El manejo de tales prelações, en la práctica, pueden constituir simplemente talanqueras para la inmigración y colocar al país en el grupo de los países de políticas de inmigración restringidas y utilitaristas, con poca consideración de los derechos básicos de movilidad de las personas. (Mejía y Perilla, 2008: 9)

Como veremos en capítulos subsiguientes, a esta comisión se le asignan las mismas funciones aquí expuestas, constituyéndola durante la construcción de la PIM en el organismo central de la formulación de la política migratoria en Colombia.

## *2.5. La Comisión Accidental Migratoria (CAM)*

Es pertinente mencionar la creación de la CAM, dado que surge desde el poder legislativo mediante la proposición 169 de 2005 de la plenaria del Senado de la República. Es un espacio para discutir, dentro del Congreso de la República, “la estructuración de una política estatal migratoria que permita adoptar un modelo de desarrollo ajustado a la particular naturaleza de la diáspora colombiana”. En este sentido, se propone como un escenario para analizar el fenómeno migratorio y evaluar las políticas e iniciativas relativas al tema, teniendo en cuenta los instrumentos jurídicos y legales que en relación a las migraciones

se han ratificado en Colombia en ámbitos regionales y multilaterales (Acta CAM, 2006).

Se constituye con la participación de representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y Justicia, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); del ámbito académico con participantes de la Universidad Nacional de Colombia, de la Universidad del Rosario, la Universidad del Externado y la Universidad Javeriana; el departamento de Planeación Nacional (DANE), el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Colciencias; de los gremios, con la Asociación de instituciones cambiarias (Asocambiaria); la Defensoría del Pueblo; la Organización Sindical, fundaciones que trabajan el tema migratorio como Fundación Esperanza, AESCO y Volver a Colombia; y la revista *Semana* con su sección “Conexión Colombia”, difundiendo lo desarrollado por la CAM.

Conforme a lo presentado en las actas de 2006 de la CAM, los tópicos más sobresalientes son: seguimiento y control a los convenios suscritos por Colombia, relación de la correspondencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y la Política Migratoria, favorecer la migración regulada, y en este sentido apuntar a medidas de canalización y ordenamiento de los flujos migratorios; vinculación de los connacionales en el exterior a la cultura nacional del país, como también promoción de experiencias que vinculen a los migrantes y sus familias con el desarrollo de sus regiones de origen, facilitar el envío de remesas, programas enmarcados en el codesarrollo; acciones en torno al refugio, asilo y planes de retorno; medidas en contra de delitos asociados a la migración como la trata de personas y el tráfico de migrantes, el respeto a los derechos humanos de los migrantes en países de destino y la seguridad social (Acta CAM, 2006).

En la primera etapa la CAM establece una definición de política migratoria estatal constituida en un “conjunto de políticas públicas coherentes, integrales e integrantes entre los diversos componentes de la migración internacional (inmigración y emigración), basadas en la promulgación de instrumentos jurídicos legales por Organismos Multilaterales de carácter internacional y regional” (Mejía y Perilla, 2008: 20).

Entre sus propuestas de leyes, se cuenta con la construcción de un Sistema Nacional de Migraciones y una Ley General de Migraciones. Como aportes posteriores se resaltan: la sensibilización frente al tema



de las autoridades estatales, una recopilación significativa de información, y “cierto control político y seguimiento por parte del Legislativo al accionar del Ejecutivo en materia migratoria”. También anotan que,

La participación y representación, define varias instancias con representación de los migrantes: consejo regional de migraciones, consejos territoriales, consejos de colombianos en el exterior y veedurías ciudadanas. Con relación a la financiación de la política, establece un Fondo Especial de Migraciones, compuesto, entre otros, por los recursos asignados en el Presupuesto Nacional, el 50% del impuesto de salida que pagan los colombianos y extranjeros al salir del país y el 20% de los ingresos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. (Mejía y Perilla, 2008: 20)

## *2.6. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”*

El Plan Nacional de Desarrollo del segundo período presidencial de Uribe Vélez (2006-2010) plantea continuidades en relación a la necesidad de fortalecer la construcción de una política integral dirigida a los colombianos en el exterior, y mantener los proyectos desarrollados para ese momento por el Programa CNU, los cuales serán materia de análisis en capítulos posteriores. En este nuevo Plan se explicita esa proyección con un apartado “Diseñar una política integral de migraciones”. El documento expone un panorama en relación a la migración internacional haciendo referencia a efectos positivos y negativos del fenómeno, asumiendo a los migrantes como potenciales contribuyentes a los proyectos de desarrollo económico nacionales y en los lugares de destino. Textualmente se dice que:

La migración también ha generado efectos en la economía colombiana entre los que se destacan el aumento en las remesas, la transferencia de conocimientos y tecnología, entre otros. Sin embargo, la diáspora colombiana también genera efectos negativos tales como la salida de capital humano y la intensificación de delitos como la trata y el tráfico de personas. Es por ello que el fortalecimiento de la política estatal migratoria constituye un elemento determinante como factor de desarrollo, por lo que es necesario potenciar en sus efectos positivos, tanto en los países de origen como en los de destino. (PND 2006-2010, 2006: 543)

Específicamente en el apartado dirigido al diseño de la Política Integral de Migraciones, en primer lugar, se reconocen las acciones desarrolladas por el Programa CNU, enfatizando en la necesidad de implementar el Plan Comunidad, para la ampliación de redes con los connacionales en el exterior. En el mismo sentido, se apoya la sostenibilidad del Portal virtual RedEsColombia, se fomenta la creación del “observatorio sobre migraciones” con el fin de obtener información sobre las dinámicas migratorias colombianas y se propone realizar la caracterización de los migrantes para fundamentar el diseño de la política migratoria (PND 2006-2010, 2006).

De este modo se considera la creación de la política migratoria para fortalecer los espacios de discusión con diversos actores del ámbito estatal, académico, sociedad civil, organismos internacionales y la CAM, resaltando acciones a llevar a cabo como convenios bilaterales y programas de becas en el exterior, que permitan la capacitación con el compromiso de retorno. Según plantea el Plan:

La migración colombiana se caracteriza por un alto nivel educativo y un fuerte componente urbano, resulta prioritario medir la salida de capital humano y tomar medidas tendientes a contrarrestar esta fuga de capital (...) De otra parte, se incluirán las variables de nivel educativo y profesión en el Registro de Entradas y Salidas del DAS, de forma que pueda caracterizarse la población colombiana que sale del país, para medir la salida de capital humano y, posteriormente, incidir en el establecimiento de medidas compensatorias y de cooperación internacional. (PND 2006-2010, 2006: 550)

En este sentido también se bosqueja la consolidación de mesas de trabajo con países receptores que permitan la construcción de una política transnacional (PND 2006-2010, 2006: 550). Por último se plantean una serie de medidas relacionadas con: convenios de protección social y mejoras en las condiciones laborales acordes con “las cualidades académicas y nivel educativo”; regulación de flujos, apoyo a programas de Migración Laboral, Temporal y Circular con países de destino; canalización productiva de las remesas para la inversión en vivienda y proyectos productivos, reducción de los costos de envío, y continuación de las Ferias Inmobiliarias gestionadas por el Programa CNU (PND 2006-2010, 2006: 550).

## 2.7. La OIM y los connacionales en el exterior

Desde la década de los noventa, las migraciones han ocupado un lugar relevante en la agenda global, emerge en las agendas de trabajo de diversos actores sociales, desde organismos internacionales e instituciones estatales hasta organizaciones no gubernamentales y redes de asociaciones de migrantes, lo que evidencia una mayor articulación entre los espacios nacional, regional e internacional. Así, encontramos diversos actores sociales, más allá de la competencia exclusiva de los Estados, que disputan las formas de concebir e intervenir en los procesos migratorios (Domenech, 2007: 71).

El ámbito latinoamericano no ha estado exento de cambios en el tratamiento de las migraciones internacionales y en la manera en que se construyen las políticas migratorias. Estos cambios se evidencian en un aumento de medidas en instancias bilaterales y multilaterales, principalmente desarrolladas en espacios de integración regional como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), y en foros consultivos regionales como la Conferencia Regional de Migraciones y la Conferencia Sudamericana de Migraciones, en los cuales las perspectivas y lineamientos promovidos por organismos internacionales como las Naciones Unidas y la OIM guardan una estrecha relación con el establecimiento de áreas de priorización y planes de acción emanados de esos procesos regionales y dirigidos a la cuestión migratoria<sup>6</sup> (Domenech, 2007).

En este sentido, consideramos relevante mencionar algunos puntos centrales de la intervención de funcionarios de la OIM,<sup>7</sup> durante el seminario sobre migración internacional colombiana, en el cual fue presentado oficialmente el Programa CNU en el año 2003. Esta intervención transluce la injerencia y sincronía entre la formulación de medidas nacionales, para encarar la atención a connacionales en el exterior, y las propuestas promovidas por organismos internacionales como la OIM en instancias nacionales y regionales.

En la presentación se enmarca la vinculación de nacionales en el exterior con los Estados de origen, como una prioridad de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), definiendo a su vez la CSM como parte de una “estrategia de la OIM que busca la diseminación del diálogo entre países sobre el tema de los movimientos de población

que afectan los sistemas nacionales y la región en su conjunto”. Así, se destaca la preocupación dentro de este escenario de medidas destinadas a la regulación de aspectos propios de las migraciones desde el enfoque de gobernabilidad y gestión migratoria, y se considera como un espacio desde el cual identificar componentes esenciales para construir una política migratoria por parte de los Estados parte, acorde con esta perspectiva (I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y Conformación de Redes Transnacionales, 2004a: 15).

Como consecuencia de lo anterior, se plantea en el marco de la tercera CSM realizada en el 2002, la aprobación del plan de acción que contempla el tema de vinculación con connacionales en el exterior, estableciendo como prioridades, entre otras, la modernización de las administraciones nacionales migratorias, el fortalecimiento de la gobernabilidad de los flujos, construcción de un sistema de coordinación permanente de las administraciones migratorias en la región, y la actualización de las legislaciones nacionales.

Con el propósito de fortalecer la relación Estados de origen - migrantes en el exterior, se enuncia una metodología que se fundamenta en la responsabilidad que el país de origen del migrante tiene hacia sus connacionales,

existe la necesidad de sensibilizar a los gobiernos para que asuman más intensamente ese rol hacia sus connacionales en el exterior, ya sea que estos salieran por motivos económicos, sociales o políticos. Esto sería una nueva forma de ver la política migratoria del país. (I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y Conformación de Redes Transnacionales, 2004a: 17)

La OIM se asume como la institución orientadora en el desarrollo de esta metodología para promover distintas formas de vinculación con los migrantes, mediante la creación de un marco normativo e institucional que además facilite entre otras cosas, la protección de los derechos humanos, la asistencia al retorno voluntario de migrantes irregulares, las posibilidades de migración laboral y la lucha contra la trata de personas (I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y Conformación de Redes Transnacionales, 2004a: 17). Los pasos a seguir conforme a la planificación metodológica mencionada, se exponen a través de cinco módulos: el primero relacionado con una comisión multisectorial, encargada de recopilar, analizar y sistematizar

información concerniente a las características de los procesos migratorios, con el grado de estabilidad política del país y cómo se afectan los índices de riesgo para la inversión foránea, que a su vez es fuente de generación de empleo en el país.

El segundo módulo hace referencia a la creación y/o fortalecimiento de la Unidad de Comunidades Nacionales en el Exterior, que se aproxime al estudio y desarrollo de una política migratoria integral. “Su creación la situará como el ente organizativo que coordinará entidades públicas, privadas y la sociedad civil para el logro del objetivo fundamental” (I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y Conformación de Redes Transnacionales, 2004a: 20). Es objetivo de esta Unidad generar el vínculo con los connacionales, a partir de los datos estadísticos recolectados sobre la caracterización, la realización de talleres y seminarios que establezcan la posición de los migrantes y el gobierno en relación a cada tema, las propuestas de leyes al legislativo, y la difusión de información al sector privado para “interesarlo en el potencial del migrante”.

El tercer módulo es la propuesta de un plan piloto que lleve a cabo los ajustes necesarios para la construcción de la política, convocando a profesionales de las ciencias sociales que cualifiquen el diagnóstico de los diferentes aspectos de la migración internacional.

El cuarto módulo se resume como una etapa en la que con la información recolectada y procesada se formule la política de asistencia y protección de los migrantes nacionales en el exterior, invitando a distintos actores a participar y ampliando el conocimiento acerca de las diferentes realidades y sus aportes al país.

El quinto y último módulo plantea como prioritario el trabajo dirigido a la canalización de las remesas y su estudio, así como también la disminución de los costos en el envío. De esta forma se presume que,

Una buena parte de las remesas enviadas por los migrantes que se utilizan generalmente para bienes de consumo, pueden revertirse y ser canalizadas en un porcentaje para inversión productiva. Es necesario elaborar un proyecto, con la participación de propietarios y beneficiarios de las remesas, gobierno y la sociedad civil, para el desarrollo de actividades comunitarias de prioridad nacional. (I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y Conformación de Redes Transnacionales, 2004a: 22)

Como antecedente, estas iniciativas propuestas por la OIM se han replicado en otros países de altos flujos migratorios: en El Salvador se creó la Dirección General de Atención a las Comunidades en el Exterior (2000); en Perú se creó la Subsecretaría de Atención a Peruanos en el Exterior; en Chile se creó la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior, y en México se creó el Instituto de Migrantes en el Exterior (IME).

Conforme a lo expuesto, se evidencia que el surgimiento del programa CNU está relacionado con marcos que se replican a nivel regional, y que tiene que ver con una manera predominante de entender la migración, comprendida fundamentalmente desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria. Y en segundo lugar, que desde esta premisa, en los capítulos siguientes se logra evidenciar la convergencia entre lo propuesto por la OIM como metodología, y lo desarrollado por el programa Colombia Nos Une, en términos de estrategias de vinculación con los connacionales en el exterior.

## *2.8. La política exterior colombiana 2006-2010*

Derivada de lo proyectado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, la política exterior colombiana para este período en materia de migraciones, se orienta al diseño de la Política Integral de Migraciones (PIM) (que analizaremos en detalle en el último capítulo de este estudio), cuyo diseño, ejecución y evaluación está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular del programa CNU. Se enfatizan como objetivos de dicha política la atención a las necesidades de los colombianos en el exterior, procurando condiciones de vida dignas para los migrantes y sus familias, la vinculación de los connacionales con el país de origen, haciéndolos sujetos de políticas públicas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

En la misma línea plantean los documentos del Ministerio, como objetivos de la PIM, el aprovechamiento de beneficios y oportunidades de los flujos migratorios procedentes del exterior, propendiendo por un enfoque integral en el escenario internacional en relación a las migraciones, teniendo en cuenta su carácter interdependiente, el respeto de los Derechos Humanos y la realización del desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Observando el recorrido presentado en las anteriores páginas, las medidas asumidas en relación a los colombianos en el exterior, desde la década de los noventa, se han limitado a estar enfocadas en: la atención consular, aprobación de algunos derechos de acceso a participación electoral, a condiciones de retorno, facilidades para el envío de remesas y canalización de las mismas, generación de acuerdos en diversas instancias referidos a aspectos laborales de los migrantes, a programas para protección social, colaboración entre países de la región en materia jurídica y de control de los flujos.

En cuanto al propósito de fortalecer la vinculación con los conacionales, en primer lugar se evidencia que esta idea se ha afianzado en una mirada utilitarista sobre los migrantes colombianos, para los cuales la atención estatal está mediada por los aportes que pueden representar para los proyectos nacionales. También esta vinculación está impulsada en la promoción de reivindicaciones de discursos nacionalistas desde lo que se entiende por el gobierno como *la cultura e identidad nacional*, y de la responsabilidad que supone con el país el ser colombiano.

En segundo lugar, la vinculación y acciones que de su concreción se derivan, están dirigidas a ciertos perfiles de colombianos residentes en el exterior, que se describen con mayor precisión en los documentos oficiales, entendiendo al migrante principalmente como posible inversor y contribuyente de los proyectos de desarrollo económico, en función del modelo socioeconómico y los planes gubernamentales establecidos en ese período, y como recurso, en el sentido de *capital humano*. En varios casos se enfatiza el alto nivel educativo de los migrantes colombianos como condición generalizada y justificación de medidas selectivas recurrentes en la manera en que se plantea la relación entre el Estado y las comunidades colombianas en el exterior.

En tercer lugar, se plantea una conexión contundente entre migración y seguridad, que se expresa en controles de ingreso y salida del país, en la asociación de la migración con actividades ilícitas y problemáticas como la trata de personas, pero fundamentalmente con la búsqueda de un direccionamiento de los flujos migratorios hacia formas *reguladas, ordenadas y seguras* de migrar, que se promueven en el ámbito nacional pero que se han impuesto en ámbitos regionales e internacionales. Por último cabe mencionar que las condiciones presentadas anteriormente son la base de las políticas no sólo hacia los colombianos en el exterior,

sino también hacia los migrantes que deseen entrar y permanecer en el país.

## Notas

<sup>1</sup>También podemos mencionar que existen otros decretos posteriores relacionados con la inmigración, que continuaron en la misma línea de acción, y que modificaron el Decreto 4000 de 2004 como el Decreto 164 de 2005 y el Decreto 2039 de 2005.

<sup>2</sup> Colciencias es actualmente el Departamento de Ciencia, Tecnología e Innovación, anteriormente llamado Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología.

<sup>3</sup> Según datos de la OIM, el número de colombianos en el exterior en 1985 era de 1.500.000, en 1990 de 1.704.000, en 1995 de 1.852.000, en 2000 de 2.187.234, en 2005 de 2.964.967, y en 2008 de 4.167.388. De lo anterior podemos inferir que entre 1985 y 2000 se incrementó el número de migrantes en 687.234, entre 2000 y 2005, en 777.773 y entre 2005 y 2008 en 1.202.421 (OIM, 2008). En este sentido podemos observar que en el período de los dos gobiernos de Uribe Vélez (2002-2010) se presenta un incremento importante de colombianos residentes en el exterior, en comparación con períodos anteriores. En el ámbito nacional, de acuerdo a intervenciones de funcionarios y documentos oficiales, desde 2003 se calculaban entre cuatro y cinco millones de colombianos en el exterior, un equivalente al 10% de la población colombiana, sin embargo a partir de los resultados del Censo de 2005, la cifra más divulgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el DANE, fue de 3.331.107 migrantes colombianos, posteriormente actualizada con el reporte del DANE de 2009 donde se calcula un total de 3.378.345 colombianos en el exterior; además se enfatiza que el anuario estadístico de 2008 realizado por el DANE, la OIM y el DAS evidencia un incremento en la emigración colombiana de manera constante en los últimos años (Ministerio Relaciones Exteriores, 2004 y OIM, 2010). No obstante, se observan contradicciones en las cifras; los documentos también reiteran la inexactitud y la falta de información confiable y actualizada que permita la generación de datos con relación a las migraciones internacionales colombianas.

<sup>4</sup> Frente al marco descrito, podríamos preguntarnos, ¿si la idea central de una política de este tipo fuese la protección de los ciudadanos, no debería ser la búsqueda negociada al conflicto la prioridad del gobierno colombiano? ¿La seguridad física y mental de los ciudadanos no debería ser el ideal a resolver?

<sup>5</sup> De acuerdo a estadísticas del ACNUR al primero de enero de 2008, 552.000 colombianos se encuentran refugiados o en situación similar alrededor del mundo (ACNUR, 2009: 15). Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2011), la cifra de desplazados internos en Colombia entre 1985 y 2010 es de 5.195.620. Por su parte el gobierno colombiano desde su registro calcula en 3.573.132 el número de desplazados, en base al Registro Único de Población Desplazada (RUPD), iniciado en 1997.



<sup>6</sup> En el campo de las migraciones, la búsqueda de gobernabilidad de las migraciones se ha transformado en el desafío principal de los programas y acciones adoptadas a nivel regional, legitimada en la idea de la migración –“ordenada”– como “aporte” y “contribución”, y en la necesidad de abordar las migraciones desde consensos bi y multilaterales (Domenech, 2007).

<sup>7</sup> Presentación desarrollada por Óscar Sandoval, Oficial de Desarrollo de Proyectos-OIM, para ese momento, en el marco del I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y Conformación de Redes Transnacionales, realizado en las instalaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en la ciudad de Bogotá los días 18 y 19 de junio de 2003.

Para mayor información consultar en memorias del I y II Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y Conformación de Redes Transnacionales 2003 y 2006. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia), Memorias Seminario Migración Internacional, el Impacto y las Tendencias de las Remesas en Colombia (Alianza País, coordinación editorial OIM, 2005), declaraciones y planes de acción de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) a partir de 2003, y en la presentación de talleres sobre Prácticas de Vinculación de los Estados con los Nacionales en el Exterior (OIM, 2004) disponibles en la página web: [www.oimconosur.org](http://www.oimconosur.org).



## Capítulo II

### El programa Colombia Nos Une: caracterización y categorización de los procesos migratorios colombianos

Dentro del marco de acción estatal referido a la migración internacional colombiana y puntualmente en relación con los colombianos residentes en el exterior, se encuentra el Programa Colombia Nos Une (CNU) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Este órgano se constituye en un referente central para comprender el modo en que desde el Estado colombiano, durante los períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, se concibió las migraciones y se abordaron las relaciones con los colombianos en el exterior.

El propósito fundamental de este capítulo es, por un lado, describir el programa CNU desde sus orígenes, contextualizándolo dentro del aparato estatal y específicamente dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores; desde la forma en que se ha definido y construido como un espacio de diseño y ejecución de la política migratoria, tanto en sus objetivos como en la estructura interna que ha adoptado.

Por otro lado, se procura una aproximación al marco conceptual desde el cual se aborda la migración internacional colombiana. Aquí es importante señalar que conforme al objetivo del capítulo, no se pretende hacer una caracterización extensa de los procesos migratorios colombianos. Se trata entonces de observar la manera en que el Estado, en línea con las directrices planteadas por el gobierno de Uribe Vélez, aborda el tema migratorio específicamente desde el programa CNU, siendo ese Programa un instrumento central de la política migratoria nacional. En este sentido los interrogantes giran en torno a ¿cómo se han nombrado estos procesos migratorios? y ¿cómo se propone intervenirlos? Los discursos que adopta este organismo gubernamental y que construyen representaciones relacionadas con ¿qué caracteriza a la migración internacional colombiana?, ¿quiénes son los colombianos en

el exterior? y ¿cuáles son sus necesidades e intereses? En esta línea, se busca evidenciar aquellos puntos que se enfatizan cuando se habla de migración desde CNU y que revelan una forma particular de comprender los procesos migratorios colombianos fuera del territorio nacional, forma que condiciona la intervención estatal.

Este análisis permitirá, en el capítulo siguiente, profundizar en el estudio de las estrategias de vinculación encarnadas en los proyectos que se promueven y desarrollan en cada eje de CNU.

## 1. ¿Cómo surge y cómo se define el Programa CNU?

Con base en el reconocimiento del aumento constante de los procesos de migración internacional, por parte del gobierno nacional, en el período de Uribe Vélez se plantea como preocupación la atención a los colombianos en el exterior. Puntualmente se menciona que:

(...) el Estado colombiano enfrenta el reto de reorientar sus políticas públicas hacia la atención de la población que reside en el exterior, puesto que este creciente número de connacionales demanda atención y respuestas efectivas para su inclusión como parte de la Nación. (Documento programa CNU antecedentes, 2006: 1)

En este sentido, se explicita que las políticas deben estar dirigidas entre otros objetivos a la caracterización de los migrantes colombianos, al mantenimiento de la asistencia a estas comunidades, a la promoción de asociaciones entre ellas, la generación de acuerdos en relación a la migración laboral y seguridad social, y la concreción de mecanismos que faciliten el ingreso de remesas. Así mismo, se establece que las acciones gubernamentales adoptadas deben desarrollarse tanto en Colombia como en el exterior dado que “Las causas y consecuencias de la migración internacional colombiana están profundamente ligadas al cambiante panorama tanto local como global” (Documento programa CNU antecedentes, 2006: 1).

Conforme a lo anterior, y siguiendo los lineamientos del gobierno nacional en relación a la política exterior y al Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, en el año 2003 el Ministerio de Relaciones Exteriores, dirigido por la entonces canciller Carolina Barco, presenta, durante la realización del primer seminario de “Migración Internacional Colom-

biana y la Conformación de Comunidades Transnacionales” el Programa Colombia Nos Une (CNU). Este programa es creado oficialmente por medio de la Resolución 33131 de 2004 como el Grupo Interno de Trabajo Vinculación a colombianos en el exterior, una *Coordinación* de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, dirección que se enmarca dentro de las competencias de la Secretaría General de la Cancillería (página web Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia Programa CNU, 2010).

Así el Programa CNU se presenta como un órgano por medio del cual se busca fortalecer vínculos con los colombianos en el exterior, tanto con el Estado como entre los mismos connacionales. Su principal objetivo se define, en palabras de una de sus coordinadoras, como “un programa destinado a fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior, mediante el desarrollo de una política pública integral” (Intervención de Jaífa Mezher, entonces coordinadora del Programa CNU, en la Comisión Accidental Migratoria CAM, 2006).

A su vez, también el CNU asume las labores de secretaría técnica de la Comisión Intersectorial Migratoria (CIM), creada paralelamente en el 2003. Dicha comisión reúne los organismos gubernamentales involucrados con el tema migratorio, y se constituye como un espacio neutral de discusión y definición en la construcción de la mirada del Estado en materia migratoria.

Según los asesores del Programa, en sus orígenes la vinculación con los connacionales en el exterior parte de una instancia meramente consultiva, a través de un correo electrónico, lo que evoluciona considerablemente en una estructura y rangos de acción, más abarcativos a partir del 2004. Así se narra en relación a los inicios:

Hicimos un correo y la gente empezaba a escribir su inquietud, queja, reclamo, el programa estaba todo desarticulado, simplemente era la persona que administraba el correo electrónico, ahora por lo menos somos unas 15 personas trabajando en el tema, se logra también una articulación con todo el servicio consular, nosotros trabajamos de la mano de ellos. (Entrevista a Asesor (3) del Programa CNU, 2008)

### *1.1. Objetivos y funciones del Programa CNU*

En relación a los objetivos y actividades que competen al Programa CNU, algunos se han mantenido desde los primeros momentos del

Programa, otros han emergido posteriormente, en especial durante el segundo período de gobierno de Uribe Vélez, y principalmente a razón de la construcción de la Política Integral Migratoria (PIM). En este sentido, se señalan como responsabilidades permanentes del Programa el establecimiento y mantenimiento de mecanismos de vinculación de los colombianos residentes en el exterior con el país con sus familias y sus regiones de origen. También procura contemplar diferentes ámbitos en los que se desarrolla la cotidianidad de los migrantes, países y regiones tanto de destino como de origen. Estos mecanismos de vinculación se proponen como espacios a través de los cuales circule información, ideas, recursos, bienes y servicios, destacando como eje primordial de articulación para la consolidación de lazos, el carácter transnacional de las migraciones internacionales colombianas (Documento de trabajo antecedentes, Programa CNU, 2006) (página web Ministerios Relaciones Exteriores-Programa CNU, 2010).

Enmarcadas en los objetivos expuestos, se incluyen como funciones de CNU: la promoción de la buena imagen de Colombia en el exterior; generar proyectos de investigación para formulación de política pública; a su vez, construir estrategias y alianzas para la identificación y caracterización de la población colombiana en el exterior que permitan una mejor aproximación y conocimiento de las necesidades y demandas de estos colectivos, para una adecuada respuesta en el diseño de políticas públicas, logrando de esta forma integrar e incluir esta población en las acciones del Estado colombiano (Documento de trabajo antecedentes, Programa CNU, 2006).

Otras tareas que se establecen en áreas específicas son: fomentar la transnacionalización de espacios educativos coordinando con instituciones públicas y privadas; la promoción y canalización de “iniciativas filantrópicas provenientes de los connacionales en el exterior, hacia proyectos de desarrollo en Colombia”; divulgación del Programa CNU, generación de espacios de participación política, y canales de comunicación con los colombianos en el exterior, en torno a temas de interés nacional; coordinar esfuerzos entre diferentes organismos para disminuir la vulnerabilidad en temas de salud, pensiones y migración laboral; y “Apoyar en la formulación de políticas que faciliten el envío de recursos al país y la canalización de estos hacia ahorro e inversión” (página web Ministerio de Relaciones Exteriores, Programa CNU, 2010, Documento de trabajo antecedentes, Programa CNU, 2006).

De acuerdo a las definiciones de los funcionarios, el programa CNU es parte de un intento, por parte del gobierno, de centralizar y cristalizar acciones. Así, mencionan que el aporte principal de este programa es la socialización del tema migratorio a nivel nacional, y la posterior sensibilización de actores y tomadores de decisiones. Si bien a primera vista no aparece una priorización de las áreas en las que se distribuyen las iniciativas de CNU, el tema de las remesas ha sido central desde sus orígenes, como lo explicitan al mencionar que el CNU:

Nace con diversidad de tareas, pero con un objetivo específico de brindar alternativas a los migrantes, en la distribución o la inversión de sus remesas, esa fue una de las áreas principales en las que se movió el programa CNU en sus comienzos en el 2003. (Entrevista a Asesor (2) del Programa CNU, 2008)

Por otro lado, se observa una convergencia en la opinión de los funcionarios entrevistados, en que el Programa presenta de manera general dos momentos, coincidentes con los dos períodos presidenciales de Uribe Vélez. Los primeros años se buscaba la consolidación del programa, enfocado en el diagnóstico de la migración internacional colombiana y la caracterización de los colombianos en el exterior, con gran énfasis en las remesas y las iniciativas que se relacionan con estos recursos, condición que se mantuvo en el segundo momento; en éste, además, se plantean acciones más concretas; en este momento CNU no sólo se presenta como un órgano promotor y articulador de iniciativas y actores que se han involucrado con la temática, sino también como ente encargado del diseño, seguimiento y ejecución de la reciente Política Integral Migratoria (PIM). Las labores, para ese momento, ya no sólo consistían en generar un vínculo con los colombianos en el exterior sino en identificar sus necesidades “reales”, para “crear políticas públicas que se adapten a esas necesidades reales” (entrevista a Jaifa Mezher, entonces coordinadora Programa CNU, 2008).

Es importante señalar que para el alcance de sus objetivos el Programa CNU se ha asociado con diversos actores. CNU ha participado en actividades y proyectos que incluyen a la sociedad civil, instituciones gubernamentales, del sector privado, del sector académico y organismos multilaterales, encaminados a visibilizar algunos aspectos de la migración colombiana a corto, mediano y largo plazo. Al respecto una coordinadora de CNU arguye que:

El marco de trabajo de reconstrucción de capital social, entendido como un conjunto de relaciones sociales caracterizado por la confianza y comportamiento de cooperación y reciprocidad, entendida como el dar pero no como esperar, sino simplemente dar. Lo que estamos buscando es sinergia de trabajo en equipos, con todos los actores gubernamentales y no gubernamentales que incidan en el fenómeno migratorio. (Jaifa Mezher, entonces coordinadora del Programa Colombia Nos Une, Ministerio de Relaciones Exteriores, Acta de la CAM, 2006)

## 1.2. Estructura interna del Programa CNU

En relación a la estructura interna del Programa CNU, inicialmente se constituyó a partir de nueve mesas de trabajo, dentro de las cuales se adoptaron y desarrollaron diferentes iniciativas, conforme a los objetivos principales y a las áreas de atención del programa.<sup>1</sup> Como mencionamos, los momentos de cambio más relevantes en la estructura interna de CNU coinciden con los períodos presidenciales de Uribe Vélez. En esta línea, en el primer período de gobierno se presentan los momentos de diagnóstico inicial del tema, y mayor consolidación de las propuestas de servicios en asociación con otros actores interesados en las diferentes áreas de atención. Las mesas de trabajo, inicialmente fueron organizadas desde CNU de la siguiente manera:

- *Tendencias poblacionales.* Encargada de la caracterización y estudio de la población colombiana en el exterior.
- *Economía transnacional.* Enfocada en fomentar mecanismos que faciliten el envío de remesas al país y su canalización en inversión y ahorro. Como iniciativas destacadas en esta área podemos mencionar las “ferias inmobiliarias”, basadas en una alianza con los gremios de la construcción, y promovidas desde CNU como una alternativa para inversión productiva de las remesas en el país.
- *Participación política.* Se proponía, básicamente, involucrar a diferentes actores relacionados con el fenómeno migratorio y que inciden en la formulación y ejecución de la política pública, en la construcción de ésta. Entre los actores que propone CNU cuentan a la población residente en el exterior, los tomadores de decisión, organismos gubernamentales y no gubernamentales a nivel regional y local en especial de las zonas de origen en el país, que registran más migrantes.



- *Educación.* Esta mesa orientó sus acciones en alianza con el Ministerio de Educación Nacional y con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) fundamentalmente para ofrecer espacios de formación virtual para colombianos en el exterior. Sus proyecciones se han limitado a la negociación de mecanismos para la homologación y convalidación de títulos en Colombia.
- *Protección social.* Buscaba promover la construcción de políticas para disminuir la vulnerabilidad de los colombianos fuera del país en áreas de salud, pensión y migración laboral. Sus acciones se desarrollaron especialmente en la promoción del proyecto llamado “colombiano seguro”, para cotización de pensiones desde el exterior en fondos nacionales.
- *Redes trasnacionales.* Se proponía establecer canales de comunicación y vinculación trasnacional de las comunidades en el exterior con el país, para lo cual se plantean dos modalidades, una presencial y otra virtual, encarnadas principalmente en encuentros y talleres con asociaciones, y en general con migrantes colombianos en el exterior, e interacción a través del portal RedEsColombia.com.
- *Asuntos consulares.* Se remitía fundamentalmente al fortalecimiento y sensibilización del servicio consular, promoviendo acciones como acceso a una tarjeta de registro consular sin costo, y a un *call center* informativo para los trámites en los consulados.
- *Cultural.* Encargada de la construcción y fomento de espacios de apoyo a la cultura colombiana, y fortalecimiento de los valores necesarios para la unión de las comunidades en el exterior.
- *Portafolio de proyectos.* Procuraba gestionar proyectos a nivel local, regional y nacional que sean susceptibles de ser apoyados por los colombianos en el exterior. Basados en los lazos entre los migrantes y las regiones de origen y la “solidaridad” que los colombianos en el exterior manifiestan hacia el país. Así a partir del año 2005 se establece un espacio de trabajo conjunto con la Red de Solidaridad Social, Conexión Colombia y otras entidades, para la recepción de donaciones.

A partir de 2007, ya en el segundo período presidencial, las labores se enfocan en el diseño y construcción de la PIM; proceso que deriva en la oficialización a través del documento Conpes, y la ejecución de esta nueva política migratoria a cargo principalmente del Ministerio de Relaciones Exteriores. El CNU a partir de 2009 asume la estructura

actual, enfocada en cinco ejes, tomando como espacio transversal el portal RedEsColombia. Si bien la estructura interna del programa se modifica, las áreas que abordaban las mesas iniciales se amplían y reagrupan, buscando corresponder a la PIM, pero continúan siendo foco de las acciones del programa, de este modo, se establecen como ejes de trabajo: el Plan Comunidad en el Exterior, cuyo objetivo principal es fortalecer la comunidad colombiana fuera del país, promoviendo asociaciones y equipos de trabajo que apoyen a los colombianos, en coordinación con los consulados; la “Adecuación de servicios a los colombianos en el exterior y sus familias en los lugares de origen, en las áreas de pensión, salud, educación y canalización de remesas hacia ahorro e inversión”; la promoción de la migración regulada y ordenada; la formulación y coordinación del Plan de Retorno Positivo, para apoyar el retorno de connacionales desde el exterior; y el Observatorio para la Migración Internacional Colombiana. En esta configuración se señala el Portal Redes Colombia como elemento articulador de los ejes mencionados, y como plataforma tecnológica para establecer canales de comunicación entre los colombianos en el exterior y de estos con el país (página web Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia - Programa CNU, 2010).

## 2. ¿De qué habla el Estado colombiano cuando habla de migración?

En la construcción de la mirada que frente a la migración internacional colombiana prevalece en el país, tanto en la forma de concebir estos procesos, como en el modo en que deben ser abordados por parte del Estado, intervienen diversos actores, algunos propios del escenario nacional, otros a nivel regional e internacional, públicos y privados, los cuales se disputan esta construcción.

El programa CNU juega un papel importante en esa construcción, como órgano encargado del mantenimiento y orientación de las relaciones entre el Estado y los colombianos residentes en el exterior, y como promotor de la ejecución de la PIM; dadas estas condiciones es un actor que no sólo hace parte de la disputa, sino que en su lugar de coordinador y mediador se revela a su vez como articulador de las posiciones e intereses de los diferentes actores, que procuran influen-

ciar la manera en que es comprendida la migración y las estrategias de intervención en la temática.

Al ser CNU el órgano destacado al interior del aparato estatal, y asignado por el gobierno de Uribe Vélez para el tratamiento de los connacionales en el exterior, sostiene el poder simbólico de nombrar, de diagnosticar en general los procesos migratorios colombianos a nivel internacional, de legitimar las formas en que los caracteriza al ser la palabra autorizada desde el Estado; esto se aplica en relación tanto a las causas y efectos del fenómeno migratorio, como a la descripción de quiénes son y cuáles son las necesidades de los colombianos en el exterior; en este sentido, tiene el poder de visibilizar algunas condiciones y a la vez ocultar otras, y desde allí determinar cómo deben ser comprendidas y abordadas las migraciones, qué representan los migrantes para el país, lo que viene a ser determinante en el desarrollo de la intervención operativamente.

### *2.1. El diagnóstico de CNU: causas y efectos de la migración internacional colombiana*

El Programa CNU afirma en su diagnóstico sobre las migraciones internacionales que Colombia es un país no sólo expulsor, sino también de tránsito y recepción de migrantes. En esta dirección, en las intervenciones más recientes de funcionarios de este programa se asume que los factores que condicionaron y condicionan los procesos migratorios colombianos están relacionados con el contexto laboral, cambios políticos a nivel nacional, factores culturales (en este caso se alude a la migración percibida como muestra de éxito personal o familiar en el país), la existencia de redes sociales en origen y destino y, finalmente, con situaciones que facilitan la movilidad en el lugar de destino como el idioma, políticas de regularización, entre otras (Documento Programa CNU, 2010).

Factores propios de las dinámicas laborales y las cuestiones vinculadas a la seguridad aparecen como causales destacadas en el aumento de la migración colombiana, en opiniones de los funcionarios del programa CNU, la búsqueda de mejoramiento en la calidad de vida; las expectativas salariales o de promoción profesional; la situación económica del país, puntualmente el aumento del desempleo, y las consecuencias derivadas del conflicto interno armado colombiano,

son situaciones frente a las que la migración se presenta como “una válvula de escape para muchas cosas que el Estado no está todavía en capacidad de dar” (entrevista a encargada del CEMIC y funcionaria del programa CNU, 2008).

En otras entrevistas a diferentes funcionarios, observamos que además de coincidir con los factores ya mencionados, agregan que las representaciones construidas sobre los países de destino son un factor fuerte de atracción, al percibirlos como un lugar donde es posible acceder a condiciones más favorables en el ámbito laboral, y explícitamente en la obtención de mejoras salariales. Se postulan, en palabras de los funcionarios, las percepciones como causas “psicológicas”; plantean como motivación “las percepciones que tienen los colombianos de encontrar mejor vida en el exterior, acá nos remitimos al sueño americano o al sueño europeo” asociándolo con las redes transnacionales establecidas, que pueden facilitar el intercambio de información y en general el proceso migratorio (entrevista a Asesor (2) del Programa CNU, 2008).

Puntualmente, algunos asesores de CNU hacen referencia a las causas en una zona específica de Colombia, denominada el Eje cafetero, que es considerada la zona de origen de mayor número de migrantes colombianos, explicitando que el aumento de los flujos estuvo ligado a la crisis cafetera de finales de los noventa, al terremoto que afectó a gran parte de la región, sumado a las pocas posibilidades de acceso a la educación, y al trabajo, junto con el flagelo de la violencia (entrevista a Asesor (2) del programa CNU, Mesa de trabajo participación política, 2008).

Encontramos también respuestas ambiguas sobre la multiplicidad de causas de la migración, donde se señalan condiciones estructurales, y a la vez motivaciones individuales, desvinculadas entre sí, o por lo menos no problematizadas, al mismo tiempo que se asumen como recurrentes en diferentes países de origen de migrantes:

Creo que las causas y los efectos son múltiples y eso es recurrente en todos los países que viven la migración, creo que siempre son causas estructurales como el tema de la pobreza, son causas de falta de oportunidad, de igualdad, de un sueño de pronto americano de conseguir lo que no conseguimos aquí en otro lado con una mano de obra no calificada, entonces nos vamos a Estados Unidos nos volvemos meseros, con eso obtenemos un carro, una casa habitable, o buscamos aquellas oportunidades que no podemos conseguir aquí

en Colombia, (...) hay miles de causas. (Entrevista a Jaifa Mezher, entonces coordinadora Programa CNU, 2008)

Otro de los puntos más reiterados en las entrevistas realizadas a miembros de CNU, tiene que ver con la situación de seguridad, como elemento prioritario en la caracterización de las causas de la migración colombiana. Se sostiene una permanente relación de la migración con los efectos de lo que ha denominado el gobierno como “amenaza narco-terrorista”.<sup>2</sup> En el año 2006 planteó el vicepresidente Francisco Santos, a propósito de este tema, que “por ser el país del mundo más victimizado por el terrorismo, somos un país de migrantes, de refugiados y desplazados”.

Cabe señalar que los funcionarios de CNU establecen una relación directa entre la disminución de los flujos migratorios y/o el aumento de retornados al país, con el control y reducción de la amenaza narco-terrorista (Documento Programa CNU, 2010). De esa forma, en primer lugar, en las intervenciones se ponen de relieve algunas fluctuaciones en las dinámicas de los procesos migratorios colombianos en los últimos años (como momentos de disminución en las tasas de emigración, o aumento del retorno), las cuales se presumen como una muestra de éxito de la política de seguridad democrática, desarticuladas de otros escenarios que influyen en la migración internacional, como la crisis económica mundial, o las políticas de cierre de frontera y leyes de retorno, que han sido adoptadas en países de destino de los colombianos. En segundo lugar, aparece la creciente militarización como la respuesta a todas las problemáticas ligadas a las motivaciones para salir del país, invisibilizando la ausencia y la responsabilidad que tiene el Estado en la precarización de las condiciones para una mejor calidad de vida y en el ejercicio de los derechos ciudadanos. Y en tercer lugar, estos discursos parecen desconocer la migración forzada como parte de los procesos de migración internacional colombiana, puntualmente vinculada con la situación en las fronteras, y el aumento constante de refugiados<sup>3</sup> en el período analizado.

Considerando los elementos presentes en el discurso estatal, observamos en primer lugar, que se priorizan las políticas de securitización como medidas *sine qua non*, idóneas para el abordaje de los procesos migratorios y para el control de la diáspora. De este modo, el incremento del pie de fuerza militar, la mayor asignación presupuestal a las

fuerzas armadas y de policía, entre otras acciones, se legitiman como mecanismos efectivos en el marco de la política de seguridad democrática, dejando de lado, e incluso en contravía, instrumentos de políticas que se dirijan a la protección ampliada de derechos.

En segundo lugar, el discurso de CNU es reflejo consecuente de los postulados propios de la perspectiva de la gobernabilidad de las migraciones, presentes a la vez en el discurso regional e internacional, lo que se evidencia por la centralidad que tiene la noción de las migraciones definidas en términos costo-beneficio, legitimadas por sus “aportes”, desde lo que podríamos inferir que la atención del Estado a la cuestión migratoria, y especialmente hacia los colombianos en el exterior, estará supeditada a los aportes que representen, a que los beneficios equilibren los costos de transacción.

En tercer lugar, y como plantea Ardila,<sup>4</sup> una de las problemáticas transversales al fenómeno migratorio es el fracaso de las políticas sociales en Colombia. Es así como las respuestas estatales desde su intervención en lo social, no solventan las necesidades estructurales de la población generando un contexto desfavorable que propicia la migración. En otras palabras:

El problema primordial de la migración no es el problema de la migración misma sino la lógica social, política y económica que domina los entornos en los cuales se produce la migración. La migración masiva, sin duda alguna, es un reflejo del fracaso de las políticas sociales del Estado. Los picos de migración coinciden con problemas estructurales de la economía y con la necesidad que tienen los migrantes de buscar alternativas para la vida forzados por la dificultad de encontrarlas en su país, región o ciudad de origen. (Ardila, 2008: 16)

En el diagnóstico que establece el discurso oficial alrededor de las causas que intervienen en la migración de colombianos, hallamos una desconexión con los efectos acaecidos por las medidas de ajuste estructural de corte neoliberal, que se adoptan con fuerza a partir de la década de los noventa en el país, y en general en la región, trayendo consigo importantes consecuencias en detrimento del bienestar y calidad de vida de la población en los diferentes ámbitos, tanto social, económico, laboral, político, ambiental, etc. Estas medidas son fortalecidas en el gobierno de Uribe Vélez, y junto con el incremento de los gastos militares, han estado asociadas a la priorización de un modelo de desarro-

llo basado en la búsqueda y aumento de la inversión extranjera en el país, que se evidencie en el crecimiento de los indicadores económicos, como muestra de éxito de las medidas gubernamentales; sin embargo esto no se ha correspondido con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En general, se observa una agudización de la crisis socioeconómica y una mayor precariedad en la protección de derechos fundamentales. En el discurso estatal es constante la naturalización de las condiciones que se derivan de las políticas desarrolladas. En especial las de seguridad democrática, condiciones como la pobreza, el desempleo, el difícil acceso a la educación, la polarización política, la desigualdad, entre otras, son mencionadas como si fueran dadas, como parte de la naturaleza misma del país, sobre las que el Estado no tiene una injerencia directa. Así también, las medidas que se plantean parten de la misma lógica y desconexión, encontrándose la política migratoria desligada de la realidad económica y social del país y de las políticas que intervienen en este escenario.<sup>5</sup>

Ahora bien, con relación a los efectos derivados del aumento y las dinámicas que ha presentado la migración internacional colombiana, el discurso de CNU parte de catalogarlos como positivos y negativos. Entre los positivos destaca la migración como proceso exitoso, a través del cual satisfacer necesidades y expectativas que ya se planteaban como motivaciones. Así un funcionario menciona:

Que los colombianos en el exterior pueden encontrar para ellos mejores oportunidades de vida, que no las hay en Colombia, para ellos es bueno porque de una u otra manera están satisfaciendo lo que ellos perciben que es bueno para ellos, y por lo tanto están logrando ciertas metas y ciertos objetivos. (Entrevista a Asesor (1) del Programa CNU, 2008)

En cuanto a los efectos negativos, varias intervenciones de funcionarios enuncian la pérdida del capital humano,<sup>6</sup> aludiendo a la disminución de la competitividad del país por la migración de profesionales, o por la permanencia de colombianos fuera del país que se han capacitado en el exterior. Como asunto de preocupación fue planteado en la Comisión Accidental Migratoria, al afirmar que:

(...) se ha identificado que la migración colombiana se caracteriza por un alto nivel educativo y un fuerte componente urbano, entonces

se quiere medir específicamente si estamos perdiendo ese capital humano y qué medidas debemos tomar para evitar esta pérdida en caso de que se esté dando. (Nancy Benítez, Directora de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, CAM, 2006)

Otro de los puntos que son resaltados por CNU como efectos negativos de la migración es la fragmentación familiar, colocando a la migración como causa y no como consecuencia de las condiciones problemáticas que atraviesan las familias en Colombia. Así opinan que:

(...) es malo también para Colombia porque estas migraciones o estas salidas de colombianos, mayormente no son grupales es decir la familia no sale en conjunto, sino que siempre sale un aventurero (...) y va haber desestructuración familiar (...), son muy iguales a lo que pasa a nivel nacional, se refleja a nivel internacional, es decir problemas de familia, de niñez, de roles en la familia, digamos que eso pueden ser las partes negativas. (Entrevista a Asesor (2) Programa CNU, 2008)

También, es reiterada la vinculación con las problemáticas de trata y tráfico de personas, asumidas como formas no “ordenadas” e “ilegales” de migración, las cuales aparecen definidas como caminos que acogen las personas con plena voluntad. Se menciona que:

Partes negativas también de la migración, la trata y tráfico de personas, de migrantes, la vulnerabilidad que tienen los migrantes frente a su proceso migratorio, es decir lograr su objetivo final que es llegar a un destino por medio de ¿qué alternativas o qué herramientas lo hacen? (...) al momento de realizar actos ilegales pues ocurren vulnerabilidades para la persona. (Entrevista a Asesor (3) Programa CNU, 2008)

El posicionamiento de CNU frente a estas problemáticas está centrado en la seguridad, en el control y ordenamiento de los flujos migratorios, lo que presenta serias limitaciones. Por un lado pierde de vista la relación de estas problemáticas con las políticas migratorias de los Estados en origen y destino, reduce estas cuestiones a un problema de legalidad y, por otro lado, especialmente en el caso de la trata, al no priorizar la condición de movilidad en condiciones forzosas que implica para la víctima de trata, quien no tiene la posibilidad de elegir sobre su proceso de movilidad.



Otro tema que aparece son las remesas como un efecto notorio e importante para el país, caracterizado inicialmente como un factor que por su magnitud ha cambiado la manera en que funciona la economía colombiana (entrevista a Asesor (4) Programa CNU, 2008)

El efecto de las remesas sobre las regiones, que bueno es un efecto positivo porque es un sustento diario que están recibiendo esas personas a través del envío mensual por parte del familiar en el exterior (...) pero también el fenómeno de inflación porque claro al tener más dinero la población se encarece el arriendo, se encarecen los inmuebles, se encarece obviamente la canasta familiar. (Entrevista a Asesor (2) del programa CNU, Mesa de trabajo participación política, 2008)

Según las cifras del Banco de la República, en el 2008 los ingresos por remesas alcanzaron 4.842 millones de dólares, equivalentes aproximadamente al 2% del PIB. Se estima que los principales lugares desde donde se remiten los giros son Europa (45%); le siguen Norteamérica (37,8%) y América Latina (15%) (Informe final “Misión de Política Exterior Colombia”, Ministerio de Relaciones Exteriores 2010). Según los datos presentados en la entrevista a uno de los asesores del programa CNU, las remesas empiezan a crecer de manera importante a partir de 2001 y es en 2003 que alcanzan su pico más alto, sostienen:

Yo creo que ya estando este tema de la migración en la mesa el tema de las remesas ahora sí se vuelve importante y evidente, especialmente cuando el Banco de República en el último reporte del primer trimestre de este año (2008) hablo que era impresionante, en medio de la recesión mundial existiera un aumento del 16% de las remesas comparado con el año anterior (...) Supuestamente a 5000 millones de dólares estaría ascendiendo las remesas en el 2008. (Entrevista a Asesor (5) del Programa CNU, 2008)

Podemos prestar atención a la contradicción que subyace en el discurso entre funcionarios, donde por un lado se asumen las remesas como recurso privado, pero por otro se les otorga un rol de subsidio social, poniendo estos recursos privados en el cálculo público. En esta dirección se menciona que,

Dependiendo de la visión que se mire, las remesas ¿en qué han colaborado?, y digamos que ese envío de esas remesas de una u otra

manera subsana vacíos estructurales en la nación, por lo tanto yo lo veo positivo puesto que dinamizan de una u otra manera este tipo de ciclos económicos, pero de igual manera es negativo porque entonces al migrante se le ve como ese aporte, (...) o una alcancía desde el exterior. (Entrevista a Asesor (2) Programa CNU, 2008)

Otro de los efectos señalados por los funcionarios del Programa está referido al aumento de colombianos en el exterior que obliga al Estado a generar nuevos mecanismos para atender a sus ciudadanos a la distancia. La percepción sin embargo es que,

No los hace sujetos de plenos derechos, por lo que están siempre ausentes, y digamos la dinámica colombiana no percibe este fenómeno de la migración como prioritario en las agendas públicas, entonces hace también que esto sea negativo, no están digamos estos casi 4 millones de colombianos en el país diciendo necesitamos, necesitamos, necesitamos, entonces por lo tanto los tomadores de decisiones no los perciben. (Entrevista a Asesor (3) Programa CNU, 2008)

Al parecer, desde este punto de vista, la migración se constituye en una válvula de escape sociopolítico, se antepone la búsqueda por salir del país a la posibilidad de encontrar alternativas en origen, lo que deriva en una menor presión al Estado, desde abajo, en la formulación de soluciones a la problemática sociopolítica y económica nacional. En este sentido, una problemática que evidencia la disminución de la tensión sobre el Estado es el desempleo y subempleo que se reducen con el aumento de la migración (Guarnizo, 2006).

Por ende, la atención del Estado no está enfocada en las necesidades de los migrantes, ni en las causas estructurales vinculadas con los procesos migratorios, sino en los efectos de estos en el país, fundamentalmente en el impacto de las remesas, que representan recursos atractivos en varias áreas; y en la adopción de un marco desde el cual entender y abordar las migraciones, el cual prevalece desde los ámbitos internacionales referido a la gobernabilidad y gestión migratoria.

## *2.2. ¿Cómo caracteriza CNU a los colombianos en el exterior?*

El discurso estatal plantea que la atención que ha ido adquiriendo la migración internacional en los planes de acción del gobierno colom-

biano también se explica en gran medida por su volumen y aumento en diferentes momentos desde la década del sesenta. Si bien se aclara en las intervenciones de los funcionarios que las cifras y los datos son desactualizados y aún poco exactos, se han asumido como oficiales algunas estadísticas y variables que se continúan reproduciendo en varios espacios gubernamentales. Ejemplo de esto es la reiterada mención por actores estatales a la cifra presentada por el DANE a partir del censo de 2005, la cual establece que el total de colombianos residentes en el exterior es de 3.331.107 provenientes en su mayoría del Valle del Cauca, Antioquia, Risaralda, Atlántico y Bogotá (Piedad Zuccardi de García, Coordinadora Comisión Accidental Migratoria CAM, 2006). Esta estimación sigue siendo la base de los datos actuales, así, según uno de los funcionarios de CNU, en la actualidad se calculan 3.378.345 colombianos en el exterior, asentados principalmente en Estados Unidos (34,6%), España (23,1%), Venezuela (20,0%) y Ecuador (3,1%) entre otros (Documento Programa CNU, 2010).

Algunos investigadores arguyen que las fuentes de información para la construcción de datos son insuficientes y no se corresponden con la velocidad con que acontecen los cambios en los factores determinantes en la migración y en el mercado global del trabajo. Puntualmente con relación a las cifras sostenidas a partir del censo de 2005 se menciona que,

Algunos datos se oficializan a través del uso acrítico de los mismos, e, inclusive la cifra que se llama “oficial” de 3.300.000 personas en el exterior en casi todos los ámbitos es presentada como obtenida a partir del censo del 2005. Esto es falso, pues esos datos no se produjeron a partir del censo del 2005 sino por unos juegos estadísticos muy interesantes hechos por el Departamento Nacional de Planeación –DNP– que permiten, desde luego, mirar las metodologías, analizarlas con cuidado y saber hasta qué punto se puede o no confiar en esas aproximaciones. (Ardila, 2008)

Otro de los puntos relevantes en la caracterización son los lugares de destino y las regiones de origen de los migrantes colombianos, las cuales son contempladas con mayor énfasis en los planes de acción estatal, desde el gobierno nacional, como los gobiernos locales. En este sentido se señala que,

Una de las experiencias más significativas de expulsión masiva y gradual fue generada en el año de 1999 en la zona del “Eje Cafetero” (...). Según el Censo de Población de 2005, estos Departamentos y la zona del “Eje Cafetero” acumulan casi un 30% del total de la migración colombiana en el exterior, es decir, casi un millón de personas que se encuentran por fuera del territorio colombiano, pertenecen a esta región del país. (Documento presentado por el programa CNU en el Diálogo Internacional sobre migración Ginebra-Suiza, noviembre 2007)

Por otro lado, sobre los lugares de destino más destacados se alude en primer momento a Estados Unidos contextualizando la migración hacia este país en los años sesenta y setenta, y en los noventa, especialmente por factores económicos y políticas relacionadas con la amenaza de grupos armados al margen de la ley. Se conciben los migrantes con un nivel educativo alto, buen conocimiento del idioma inglés, mayor proporción de mujeres y una importante presencia de migrantes de clase media y alta. En cuanto a la emigración hacia España, se considera importante su aumento a partir de 1998, influenciado por la crisis económica de Colombia en ese período, favorecida en el 2001 por acuerdos firmados entre Colombia y España, orientados a la regularización de los flujos migratorios especialmente en el ámbito laboral. En este caso se caracteriza la migración colombiana por ser mayoritariamente de mujeres, tener un nivel educativo medio y pertenecer a la clase media y media-baja. Por otra parte, y muy diferenciada de las anteriores, se describe la migración a países vecinos que según los funcionarios de CNU precisa de un trato disímil dadas sus particularidades, en especial los efectos de las políticas de seguridad fronteriza. Los emigrantes transfronterizos se caracterizarían por tener un bajo nivel socioeconómico y ser residentes en buena medida de las regiones fronterizas del país (Mezher, 2008).

Es notoria la reiterativa clasificación de los migrantes colombianos en relación a los destinos, así como también la división en tres momentos de la dinámica migratoria a nivel internacional. Esto es siempre señalado en el discurso del programa. Por ejemplo se dice que:

Sabemos que hay más vulnerabilidad en la frontera, por toda la subversión que existe y por todos los problemas que vive Colombia en sus fronteras, entonces pues hay tenemos otros tipo de característica,

pero cuando hablamos de países desarrollados, pues ya los colombianos están en búsqueda de otro tipo de oportunidades (...) aquí vivimos tres olas, la primera ola fue una crisis económica profunda, y pues la crisis del narcotráfico en Colombia; la segunda ola fue un como de un éxodo masivo de colombianos al exterior, que empezó a surgir a partir de un boom petrolero que existía en Venezuela, luego la oportunidad de irse a Estados Unidos, cuando ya Estados Unidos empezó a cerrar sus fronteras, empezaron a mirar otros destinos como Europa y así sucesivamente. (Entrevista a Jaifa Mezher, entonces coordinadora Programa CNU, 2008)

Por otro lado, el Estado cuenta con la legitimidad en el uso de la fuerza tanto física como simbólica dada por la legalidad, en parte, y desde una visión contractualista por su papel protector brindado a los ciudadanos. La forma en que son nombrados los sujetos migrantes depende de los proyectos desarrollados en las estrategias de vinculación del Estado. Esto es evidenciado en los proyectos que están dirigidos diferencialmente a determinados sectores de la población colombiana residente en el exterior, como veremos en detalle en el siguiente capítulo.

En esta dirección, las formas de nombrar y concebir a los migrantes también están influenciadas por la opinión pública que a su vez construye imágenes y características de un fenómeno y condiciona las respuestas socialmente aceptadas a ese fenómeno; sin embargo, la opinión pública también es moldeada por las políticas públicas y por la manera como las instituciones estatales entienden y actúan frente al fenómeno (Gerardo Ardila, informe de avance - Documento preliminar, "Hacia una política integral de migraciones", abril 2008).

Estas consideraciones previas hacen palpable la forma en que se presenta la migración y los migrantes en el discurso público. En este campo de poder los *policy makers* como traductores de los intereses del gobierno, consolidan en sus discursos las prioridades propias de un sector determinado de la sociedad, el cual obedeciendo al grado de difusión ejercido por los funcionarios estatales puede eventualmente lograr la interiorización en los sujetos de la intervención, de los discursos y prácticas con mínimas mediaciones construidas por estos. Categorías que califican el hecho de migrar, y al migrante como tal (ilegalidad, irregularidad, entre otros).

Por otro lado, desde las relaciones internacionales, un atributo notable es el peso de las estructuras jerarquizadas en las relaciones Norte-

Sur y el lugar que la agenda global sobre migraciones imprime en la forma que es considerado el sujeto migrante, y es ejecutado por los Estados dadas las presiones de las políticas macroeconómicas y las dinámicas globales, que dependiendo del mayor o menor requerimiento de trabajadores y no de ciudadanos, presentan una mirada positiva o negativa de la migración. Ejemplo de ello es la asociación de tríadas como migración/desarrollo/remesas o migración/trata de personas/irregularidad, etc., que constituyen representaciones sociales sesgadas del fenómeno. En este sentido, como menciona Ceballos:

La creación del programa CNU yo creo que es un factor que marca, (...) una etapa digamos nueva con respecto de hacer explícito el tipo de relación que quiere tener el Estado con los colombianos en el exterior y a qué tipo de colombianos se está orientando, (...) estaba dirigido hacia este tipo de migrantes, digamos económicos, gente que está estudiando, que de alguna forma tendría la posibilidad de aportar económicamente al país, sea con remesas o con cualquier otro tipo de factores, entonces el programa CNU surge, digamos yo creo bajo la dirección de ese imaginario, de esa imagen y perfil de los colombianos en el exterior y creo que es un momento digamos crucial porque se hace explícita la preocupación del gobierno colombiano para mantener un vínculo, una relación con los colombianos en el exterior. (Entrevista a integrante del grupo asesor del CES-Universidad Nacional en la formulación de los lineamientos de la PIM, 2008)

En el discurso estatal construido y reproducido por CNU, se reflejan diferentes figuras y roles que son atribuidos a los migrantes, que se van relacionando entre sí. Se evidencian estas concepciones en relación a: ¿cómo son los migrantes colombianos?, ¿qué representan para el país?, ¿cómo se relacionan con el país?, ¿qué necesitan?, entre otros asuntos. Es así como, por ejemplo, no son denominados frecuentemente como migrantes sino como “los colombianos en el exterior” categoría de la que surge la construcción del vínculo con el Estado. Se alude entonces a la nacionalidad en un lazo de invocación a la patria, de compromiso, es la presencia constante de la idea: *donde sea que estés, eres de donde partiste*.

Se destaca, con relación a los recientes posicionamientos del Estado colombiano, un desplazamiento de la mirada que relacionaba a los migrantes con actividades ilícitas, a una concepción que hace énfasis en

la importancia de las contribuciones culturales, económicas y sociales, que pueden traer consigo la construcción de vínculos con los colombianos en el exterior (Ardila, 2005; Guarnizo, 2006). A partir de las perspectivas y marcos de acción adoptados para el abordaje de los procesos migratorios, emergen determinadas categorías acerca de los migrantes colombianos, que a su vez se relacionan con las diferentes áreas de trabajo, sin que sean de uso exclusivo de una en particular, o sean excluyentes entre sí. Así encontramos a los migrantes vistos, principalmente, como agentes de desarrollo y como clientes en todo lo referido a las áreas de economía transnacional y adecuación de servicios; como mano de obra y directamente vinculados al concepto de capital humano<sup>7</sup> en áreas de educación, en proyectos de codesarrollo, de retorno y de promoción para la migración regular y ordenada; y como embajador en áreas de participación política, culturales y consulares.

### 2.2.1. *El migrante como mano de obra*

Una de las formas fundamentales de concebir al migrante no sólo en el ámbito nacional, sino en el regional e internacional, es como trabajador. Desde este lugar adquiere justificación y aceptación su movilidad; como plantea Gil Araujo en acuerdo con Sayad, la presencia del inmigrante es ilegítima,

en relación a las categorías de nuestro entendimiento político porque perturba la perfección mítica del orden nacional al confundir la frontera de demarcación entre los nacionales y los otros (...) debe ser constantemente legitimada y no puede existir en sí y para sí, sino a causa de otros fines más allá de sí misma. El trabajo se convierte así en la justificación que da sentido y razón, orden y norma, a aquello que de otro modo sería un contrasentido, un desvío de la norma, una ilegitimidad. (Sayad, 2002 en Gil, 2009: 18)

Colombia adscribió a la Convención de la ONU (Res. 45/158, 1990) asumiendo la idea de migrante referenciada en ella. En tal dirección los sujetos considerados son los trabajadores migrantes y no otras categorías de migrantes como los refugiados o asilados; estos serían consecuentemente “migrantes no deseados”. Estas estrategias de calificación son también un conjunto de restricciones.

Esto afecta a miles de migrantes no vinculados al mercado formal de trabajo, así como a los migrantes que no son trabajadores o que llegan como producto del reagrupamiento familiar (...) Las personas han pasado a ser mercancías que esperan ser demandadas para poderse desplazar al exterior. (Ardila, 2008: 16)

Entender al migrante sólo como trabajador concede argumentos a la lógica mercantil de las migraciones, el migrante previsto como mano de obra es parte de la fórmula de productividad y crecimiento (Domelech, 2007).

Con relación a esta asimilación conceptual de migrante-trabajador, desde el caso de la Comunidad Andina de Naciones, Stang sostiene que se trata de una unidimensionalización del sujeto migrante, donde se interpela al migrante desde su dispositivo jurídico exclusivamente como trabajador migrante/migrante laboral, es decir sólo como un factor más del proceso productivo (Stang, 2009: 301-303). Se supone que la firma de los diversos acuerdos regionales de cierta forma influenció la posición del gobierno sobre el tema migratorio, pero se evidencian sin embargo ciertos virajes adoptados, dada la singularidad del contexto colombiano y las políticas sociales restrictivas presentes en el ámbito nacional.

### *2.2.2. El migrante como agente de desarrollo*

El migrante en CNU es explícitamente considerado un agente de desarrollo. Un desarrollo que no es claramente definido y que se infiere basado previsiblemente en acumulación de capital económico sin que ello repercuta necesariamente en la calidad de vida de los ciudadanos migrantes, ni en su capacidad de acceso a derechos básicos como vivienda, educación, salud, entre otros. Explícitamente la coordinadora del programa CNU afirma en varias ocasiones que:

Colombia nos Une reconoce el migrante en papel de agente de desarrollo buscando potencializar dicha labor, en país de origen y destino, en los aportes como ya lo hemos venido diciendo, no solamente en el tema económico sino también en el tema cultural, para nosotros es muy importante que se rescate esa labor que hace el migrante en su país de destino. (Intervención Jaifa Mezher, coordinadora CNU, Acta CAM, 2006)



La Cancillería cuenta con unos principios y un marco de trabajo, los principios se encaminan hacia el reconocimiento del migrante y su papel de agente de desarrollo, buscando potencializar dicha labor. (Intervención Jaifa Mezher, coordinadora CNU, Tercer Seminario Internacional: “Migración Internacional Colombiana Hacia la Política Integral Migratoria”, 2007: 119)

La migración no se legitima como un derecho, que debe ser defendido por el hecho de constituirse como tal, sino que siempre es necesario justificarla, presentar argumentos en destino y también en origen para que se conciba como positiva. Es así como la fuerza de trabajo y el aporte que puede brindar al desarrollo el migrante, fundamentalmente con las remesas, serán factores cruciales para el tratamiento y atención de la temática en los Estados de destino y en origen.

Según Canales, la relación entre remesas y desarrollo<sup>8</sup> es una cuestión generalmente estudiada desde un supuesto que asume que las remesas implican desarrollo en los países receptores; el inconveniente de este planteamiento tiene que ver con asumir previamente dicha relación, sin estudiar el porqué podrían generar algún tipo de desarrollo (Canales, 2008: 7).

Canales sostiene que en los organismos internacionales pareciera que se estuviese gestando un nuevo paradigma de desarrollo, en donde la migración y las remesas constituirían un factor principal en la sustitución de los roles del Estado y el mercado. Aquí las remesas representarían un capital económico relevante que con otros capitales (redes familiares, trabajo familiar y comunitario, organizaciones de migrantes, etc.) serían los recursos que si son bien gestionados por las comunidades,

Podrían contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad social y precariedad económica (...). En efecto, este enfoque sobre el impacto de las remesas y el papel de los migrantes en el desarrollo, es coherente con los principios que sustentan las nuevas políticas de desarrollo y combate a la pobreza impulsadas en la última década. (...) este nuevo enfoque traslada el eje de atención a la promoción de una correcta *gestión* de los activos y recursos de los pobres, para que ellos mismos enfrenten y superen su situación de pobreza y vulnerabilidad. (Canales, 2008: 9)

De esta forma, el desarrollo se plantea desde una tendencia familiarista, donde se traspasan en este caso a los migrantes y sus familias las

responsabilidades del Estado en el acceso a derechos y en la consolidación de políticas públicas que contribuyan a ello. Esta familiarización del bienestar es una estrategia de la política social colombiana, donde la responsabilidad de la reproducción social y cotidiana de los sujetos debe ser una respuesta propia de los sujetos y sus familias, relegando a un plano secundario el papel estatal en la redistribución secundaria del ingreso, horizonte de una política de protección social con carácter universal.

Por otro lado, el codesarrollo ha devenido en una cuestión fundamental en el plano de las relaciones interestatales entre los países del Norte y de Sur, y ha sido concebido como una estrategia política de fomento al desarrollo en los países del “Tercer Mundo”, aunado a los intereses de los países dominantes en el concierto internacional.

En todo caso, el codesarrollo alude al desarrollo compartido entre dos partes en el Norte y en el Sur, nacionales en el país de acogida y de emisión, que actúan como iguales (...). Pero, sobre todo, el concepto codesarrollo surgido desde las instancias gubernamentales y/o multilaterales, aunque vinculado a las políticas de cooperación internacional, nace preferentemente supeditado a las políticas de migración, como un instrumento pensado para frenar la salida de inmigrantes, incluso lograr (por utilizar un término neutro que no implique necesariamente el uso de la fuerza) el retorno de los que migraron (Serrano, 2008: 8)

Esta idea ha calado en la forma en que es abordada la problemática en el contexto latinoamericano y específicamente asumida como pertinente en el contexto colombiano. Un ejemplo de ello es la cooperación para el desarrollo planteada por organizaciones de empresarios en España que mediante contactos con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA en Colombia, reclutan trabajadores temporales para trabajar en la agricultura principalmente. El SENA se encarga de instruirlos y los empresarios seleccionan a los trabajadores. Si los trabajadores cumplen con las condiciones y las normas del contrato y permanecen en su lugar de trabajo sin inmiscuirse en la nueva sociedad, pueden ser nuevamente convocados.

(...) parece que no hay hasta el momento otros acuerdos que permitan ese tipo de emigración temporal, vemos que es una forma de con-

tribuir en la solución de una presión que existe y que de otra manera tiende a volverse una emigración ilegal. (Intervención, Camilo Reyes en la Comisión Accidental Migratoria -CAM- 2006)

El codesarrollo aparece reflejado en los ámbitos decisivos de la política migratoria colombiana, como la posibilidad de aportar en el país que reside el migrante, pero a su vez de generar estrategias en origen que beneficien a las familias.

Se vincula este concepto a los flujos de migración ordenada y regular; nosotros creemos que este es un concepto muy importante y que es una cuestión que tenemos que difundir mucho en Colombia porque cuando la persona va de manera regular tiene garantías en el país de destino, se hace menos vulnerable a abusos laborales o abusos de cualquier tipo al que puede estar sujeto un migrante que no se va por los canales regulares y es por eso que nosotros trabajamos en promocionar proyectos de trabajo temporal como el que tenemos actualmente con España. (Nancy Benítez, Directora de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, CAM, 2006)

La vinculación del codesarrollo con la migración ordenada o la regularidad migratoria, se observa reiterativamente en las entrevistas, donde pareciese que sólo con la regularización se excluyera de todas las formas de explotación de los sujetos que han optado por migrar.

Por otro lado, se suele vincular el codesarrollo con las remesas, y consideran que han existido inconvenientes en asumir tal noción de codesarrollo en el contexto colombiano.

Uno ve que hay otras cosas en otros países que son tan fáciles, que todo el mundo está de acuerdo y que aquí es tan complicado hacer, como por ejemplo el tema del uso productivo de remesas, bajo esquemas dos por uno, tres por uno, o qué sé yo, pues codesarrollo, que en otros países es lo que todo el mundo hace y todo el mundo está de acuerdo, pero aquí ha sido muy difícil cómo implementarlo, o concientizar a la gente. (Entrevista a la entonces encargada del CEMIC y asesora del Programa CNU, 2008)

En relación al codesarrollo, algunos asesores apelan a la posibilidad de entenderlo como un fenómeno más complejo y por lo tanto desde dos miradas diferentes, aunque interconectadas,

Tiene dos caras: la positiva, que permite ambientar un nuevo arreglo político al generar en la opinión pública de los países receptores la idea de que ellos también tienen una responsabilidad en la mejoría de las condiciones estructurales que incentivan la migración masiva en los países de origen; la otra, que traslada las obligaciones del Estado a los ciudadanos y, por lo general, a los más pobres. La solución tal vez se encuentre en la construcción de una redefinición del concepto de desarrollo que busque opciones *al* desarrollo en lugar de seguir luchando para incorporar opciones *de* desarrollo ineficientes para alcanzar la equidad. (Ardila, 2008)

La migración vinculada al desarrollo está siempre pensada en la lógica costo-beneficio predominante en la sociedad capitalista, en la que el Estado a través del programa CNU asume un rol mediador o ente vinculante entre las empresas que encuentran oportunidad de ofertar servicios y productos a nivel transnacional, y los migrantes. Es una lógica de mercado, nombrada como una política social por parte del Estado.

Por último, retomamos la visión de un funcionario de CNU en la cual se postula la canalización de las remesas como una solución a lo que entiende como *problema* migratorio,

Canalizar para un buen uso las remesas, en este momento estamos viendo que muchos de esos recursos se están yendo a un alquiler o a gastos recurrentes algunos suntuosos, pero que si logramos darle los programas y las herramientas a las personas que envían mejor dicho al remitente, pero su receptor mejor dicho su familia, el amigo, el hermano lo que sea, para que invierta este dinero en una mejor forma, sea para comprar una casa, sea para mejorar el nivel educativo, sea para invertir en algún negocio, creo que si logramos eso a gran escala y que realmente tengamos programas para eso, sería ver en la migración ya no un problema sino realmente una oportunidad de desarrollo para el país. (Entrevista a asesor del programa CNU, Mesa de trabajo participación política, 2008)

### 2.2.3. *El migrante como cliente*

Esta figura es prevalectante en la propuesta y desarrollo de las ferias inmobiliarias, donde los sujetos de derecho son considerados como consumidores de servicios privados, que son intermediados por el Estado. La coacción sobre los migrantes surge sobre la generación de remesas

que superen el salario familiar y se constituyan en inversión. Esto ha sido una prioridad para el programa CNU desde sus inicios y es parte de la propuesta de creación de dicho programa gubernamental. Siendo notorio a partir del incremento de las remesas en 2002 y de las negociaciones del programa con los bancos y casas de cambio para disminuir los costos de transacción.

Es una visión de la migración como fuente de adquisición de capital económico para el país. Entonces, percibida la migración como fuente de ingreso, es de observar que los sujetos con bajo nivel educativo son considerados relevantes en la medida en que pueden aportar en la compra en las ferias inmobiliarias y tienen la intención de invertir en vivienda. El rol del Estado en este caso y desde lo planteado por la coordinadora del programa CNU, se conjetura como intermediario de los intereses de las empresas constructoras y los sujetos que migran. En este sentido, la declaración que presentaremos a continuación de la coordinadora de CNU, establece como necesidad de los colombianos el acceso a créditos de vivienda en Colombia y la necesidad de vivienda en destino, pero donde el Estado actúa como gestor intermediario de dichas necesidades. Cabría preguntarse si es factible, como lo plantea la coordinadora de CNU, establecer el perfil de los migrantes limitado a los que asisten a las ferias. Inicialmente se puede aseverar que los migrantes no son sólo los que asisten a las ferias inmobiliarias, y que gran parte de esta población probablemente no genere interés alguno en los servicios que presta el Estado.

En la feria inmobiliaria [New York], hubo una circulación de seis mil personas aproximadamente, yo me di cuenta del perfil de nuestros colombianos (...) Hablé con cada uno de ellos, (...) y ¿ustedes saben cuántas personas pudieron llenarme a mí la solicitud del E-mail?, (...) no eran todas las personas o sea lo que yo me di cuenta, es que eran personas que tenían un bajo nivel educativo y esas personas con bajo nivel educativo cerraron la feria inmobiliaria en Nueva York con 40 millones de dólares, los constructores contaban que la cuota inicial la llevaban y la pagaban inmediatamente, o sea que llevaban la plata como ahorrándola debajo del colchón, (...) no son personas de alto nivel, hay como todo, ingresos de personas que ganan mil dólares semanales, otras que existían que ganaban 700 dólares semanales. (Intervención de Jaifa Mezher, entonces coordinadora del Programa Colombia Nos Une, Ministerio de Relaciones Exteriores CAM, 2006)

Declaraciones escuetas de este tipo son presentadas en multiplicidad de documentos donde se presentan los lineamientos del programa. Recordemos que CNU representa la idea mediadora del Estado con sus migrantes, que aunque no sean del perfil de migrante deseable frente a los intereses de la propia política, sus objetivos planteaban acercar a los connacionales en el exterior y generar nexos con el país.

Los perfiles de los colombianos en Europa, en Estados Unidos, en América Latina, en países de frontera son tan diferentes y el comportamiento es tan distinto que de hecho yo como Programa de gobierno no puedo ir a Caracas el día de mañana, (...) a mostrarle el programa Colombia Nos Une, porque claramente que me pueden levantar a tomate y me dicen váyase de aquí porque a mí no me interesa nada de lo que usted me está diciendo, las necesidades de ellos son totalmente distintas, (...). Entonces yo no les llevo una feria inmobiliaria, (...) porque hay un problema grandísimo con el tema de envíos de remesas, (...) los gremios que no se atreven a ir hasta allá. El porqué se va el colombiano de frontera que es muy distinto, del cual se va por oportunidad de trabajo, de vida, a un país desarrollado, a otro que está en el mismo nivel al de ellos. (...) Ustedes saben que estos gremios al desplazarse les cuesta mucho trabajo (...). Entonces ellos tienen que mirar el costo-beneficio y nosotros tratar de incentivarlos un poco a que acudan a otros sectores, no a los que ya hemos venido yendo, sino que hay colombianos que por amor de Dios también necesitan. O sea tenemos que un poquito, llevarle la oferta a todos los colombianos que quieran tener la oportunidad de comprar vivienda en el exterior. (Intervención de Jaifa Mezher, entonces coordinadora del Programa Colombia Nos Une, Ministerio de Relaciones Exteriores, Acta CAM, 2006)

La vinculación del programa está dada conforme a los intereses del gobierno en llevar a cabo sus proyectos específicos y no pareciesen armonizarse con las necesidades de los colombianos migrantes. Una caracterización que oculta la situación del conflicto, y que naturaliza las condiciones del proceso migratorio construyendo representaciones de migrantes como consumidores o inversionistas. La lógica del mercado que impera no define al migrante como ciudadano sino como cliente. En este contexto, el Estado como intermediario postula la compra de vivienda en origen como una prioridad para los colombianos en el exterior.

(...) los migrantes deben convertirse necesariamente en clientes para poder acceder a la ciudadanía. ¿Los migrantes son mercados, o son ciudadanos? La mayoría de las políticas públicas, y las ideas de los políticos y de los administradores públicos, apuntan a la explotación del gigantesco mercado que representan los migrantes colombianos en el exterior (...). Existe la noción, en síntesis, de aprovechar la comunidad colombiana en el exterior para la creación de negocios. Esta orientación de la política ha sido fuertemente cuestionada, y se ha criticado la expansión de este tipo de negocios y la implementación de ferias inmobiliarias. Esto no se hace porque lo anterior se considere malo en esencia, sino porque podría ser incorrecto presentar este tipo de actividades como atención a los migrantes cuando eso claramente no es cierto. Resulta evidente que no se está atendiendo a los migrantes, sino que se les está utilizando como un nicho de mercado nuevo de gran importancia. (Ardila, 2008: 16)

#### 2.2.4. *El migrante como actor político*

Como se ha mencionado, la formulación de políticas públicas es muchas veces condicionada a dinámicas de conflicto, coerción y/o consenso, generando un posicionamiento a una situación considerada como problemática y que puede ser incluida en la agenda pública de gobierno. En este caso, las consideraciones propias de la política hacia los migrantes colombianos reflejan la intención de mantener una imagen positiva del gobierno en el exterior, por el incremento del peso relativo de poder ser considerados como electores; y la intención del Estado de asignar, aunque no sea de manera oficial, un rol de *embajador* como inherente a los sujetos que migran, por medio del cual representen intereses gubernamentales y esa *buena* imagen del país (definida y promovida por el gobierno nacional). Puntualmente, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se plantea con relación a los colombianos en el exterior:

Aspiramos a que conserven su nacionalidad con orgullo, por cuanto en su actividad diaria mantiene lazos fundamentales con la familia y se convierten en un grupo de gran potencial para contribuir al desarrollo social y económico del país. Son nuestros embajadores y representan el capital de Colombia en el exterior. (Intervención Carolina Barco, ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, en seminario

“Sobre Migración Internacional Colombiana y Conformación de Comunidades Transnacionales”, 2003)

A partir de lo anterior, cabe señalar que el Estado advierte la magnitud de los procesos migratorios internacionales colombianos, y propone un discurso construido bajo la base de la adhesión de los migrantes a las iniciativas gubernamentales, como señala Guarnizo,

(...) Además de importantes productores de divisas, el Estado de origen ve, en los migrantes, potenciales abogados de sus intereses en el exterior y posibles votantes a su favor. En este último nivel, los migrantes son percibidos como un tremendo potencial electoral dormido. De hecho, si la participación electoral de los migrantes fuese significativa, podría constituirse en un bloque electoral importante, y hasta definitorio, en las elecciones nacionales. (Guarnizo, 2006: 95-96)

Lo anterior plantea que en la posición del gobierno y la retórica que se propone construir, se deja por fuera el conflicto armado y la migración forzada, cuestiones relevantes de la tendencia al refugio de los desplazamientos transfronterizos. Es así como la *integración* propuesta por CNU se limita a atender la presencia migrante que se condice con la representación del migrante que aporta, conforme a los parámetros de lo que el Estado considera que es una contribución. Y excluye la atención a los migrantes que como consecuencia directa del conflicto se han movilizadо forzadamente y cruzado las fronteras territoriales del Estado nación.

Vinculado al momento en que CNU tiene como tarea el diseño y ejecución de la PIM, en el discurso se hace presente la idea de concebir al migrante como un sujeto de política pública. En este sentido se dice que,

Hacerlo sujeto de políticas públicas, esto es un concepto muy importante porque dentro de lo que se manejaba antes en CNU. Era hacerlos objeto de políticas públicas, nosotros hemos cambiado el concepto de objeto a sujeto, porque creemos que es importante darle voz a este migrante y entender de primera mano cuáles son las necesidades. (Intervención de Jaifa Mezher, entonces coordinadora del Programa Colombia Nos Une, Ministerio de Relaciones Exteriores CAM, 2006)



Se sostiene por los funcionarios la idea que la creación de CNU se percibe por los migrantes colombianos como un cambio en la atención del Estado hacia ellos. Esta idea es sustentada en una aproximación a los connacionales en el exterior por parte del gobierno, acorde con el tono paternalista e idealizado, en los períodos de mandato de Uribe Vélez. Así se afirma:

Creo que lo que ha surgido muy positivo desde el primer mandato es que el Estado colombiano tomó consciencia de empezar a atender a esa población que es aproximadamente el 8% de los colombianos que está por fuera, creo que existe una consciencia y empieza a generarse un cambio de aproximación del gobierno con las comunidades en el exterior, que empieza a generar como una confianza, y ellos también comienzan a sentirse de alguna manera que ya el gobierno los tiene en cuenta, que está pensando en ellos. (Entrevista a Jaifa Mezher, entonces coordinadora Programa CNU, 2008)

Así también, se evidencia una tendencia a homogenizar la opinión de los colombianos residentes en el exterior en relación al gobierno, como una aceptación incondicional de políticas. Se asume que la difusión de una imagen positiva del país, la promoción del turismo, o la ampliación de sucursales de empresas colombianas repercuten en el bienestar o satisfacción del migrante colombiano, todas estrategias desarticuladas de medidas que incidan directamente en la calidad de vida y en el acceso de derechos de los connacionales. Este planteamiento se hace claro con la siguiente aseveración:

Yo creo que Uribe es más popular afuera que aquí, y eso que aquí es muy popular, (...) el colombiano afuera es *absolutamente uribista*, respalda las políticas del gobierno nacional (...) una población afuera que está decidida a apoyar las iniciativas del gobierno nacional, y yo creo que todo empezó cuando el presidente Uribe, siendo candidato fue a Estados Unidos, fue a hacer campaña allá, siendo presidente fue a hacer concejo comunal allá, o sea el hecho que el colombiano en el exterior sienta que la máxima autoridad del país va a donde él está y empieza una serie de interacciones (...) ahí arranca como ese *vínculo amoroso* que tienen los colombianos en el exterior con el presidente Uribe, (...) es fruto del olvido en el que estaban por muchísimos años, es fruto de ese nuevo ejercicio del presidente de encauzar esfuerzos hacia atender esa población (...) eso también ha

ayudado a cambiar la imagen del país afuera, es que anudado a todo este tema migratorio, el presidente Uribe digamos que ha tenido toda una estrategia de imagen, la imagen país Colombia es Pasión, la internacionalización de marcas como Juan Valdez, todo eso ha apoyado el ejercicio como de cambiar la imagen del país y eso hace sentir al colombiano más orgulloso de ser colombiano y más orgulloso de su presidente. (Entrevista a la entonces encargada del CEMIC y asesora del Programa CNU, 2008)

### 2.2.5. ¿Qué necesita el migrante según el Estado?

Sobre los aspectos considerados a trabajar por el Programa CNU, que parten de la interpretación que realiza el gobierno de las necesidades de los *residentes en el exterior*, lo más relevante es lo que concierne a la regularización como estrategia de acceso a derechos. Al respecto se observan planteamientos que consideran que,

una necesidad, indudable y lastimosamente que no solo a Colombia sino a los Estados emisores les complica su labor, es la regularización de los migrantes, al ser un migrante regularizado, se le suman ciertos derechos que no tiene como irregular, digamos la necesidad básica de los colombianos que están en el exterior es su regularización, aquellos colombianos que estaban en Estados Unidos han retornado, (...) pero ¿por qué retornan? Porque falta regularización, la vulnerabilidad de violación de derechos laborales en Suiza, o en Italia, o en Gran Bretaña, se da a raíz de su no regularización, entonces digamos la primera necesidad es la regularización, por acá ya se va en contravía digamos en la autonomía y soberanía de los Estados, los Estados deciden a quién permiten su ingreso y a quién le permiten una larga o corta estadía, entonces ahí está lo complicado que ya nosotros no le vamos a imponer a otro Estado o solicitarle a otros Estados mediáticamente, regularice porque no se puede, esa dinámica de negociación es muy complicada, entonces digamos que esa es la primordial necesidad. (Entrevista a Asesor (2) Programa CNU, 2008)

De nuevo, la posibilidad de migrar no es concebida como un derecho, está siempre mediada por los intereses y cálculos de los Estados centrales que prevalecen en la dinámica asimétrica de poder en el sistema internacional. La regularización supone una herramienta para ordenar y controlar los flujos migratorios en función de los resultados

esperados de estos procesos. Como una estrategia para encauzar los flujos, que opera en los países de destino y en los de origen, donde el abordaje de los procesos migratorios está sujeto a los marcos de la lógica prevaleciente, en este caso de la gobernabilidad migratoria.

Al asumir la regularización como la necesidad fundamental del migrante, y como una condición que garantiza el acceso a derechos, se impone en la búsqueda de sostener un proyecto migratorio viable, que el migrante debe corresponder con los patrones de lo que implica en destino ser un migrante deseado y poder acceder a un estatus de regularidad.

Dentro de las posiciones del gobierno en torno a los dispositivos normativos que regulan sus discursos, encontramos unas mínimas disidencias. No son representativos al interior de quienes diseñan y ejecutan la política, pero merece ser señalado en tanto diferente del discurso dominante. De esta forma Camilo Reyes, viceministro hasta 2008, concebía el interés del Estado en fortalecer acuerdos con los países de destino para proteger los derechos laborales en el marco de los derechos humanos de los migrantes, y la universalidad de los derechos civiles y políticos, y de los económicos, sociales y culturales; la importancia de respaldar los programas de reunificación familiar; y las remesas, entendidas como aportes familiares y no como coadyuvante en procesos macroeconómicos. En este último aspecto y en sus palabras:

La responsabilidad política de procurar que el traslado de las remesas sea cada vez más barato y sea cada vez más fácil desde el punto de vista administrativo y entre otras cosas hemos hecho un esfuerzo para que el tratamiento a nivel nacional en relación con las remesas también sea justo en el sentido de que se vea, como una parte importante de la economía familiar, de la economía de cada una de las familias y no como un factor de la macroeconomía que nos parece que eso es una pretensión de alguna manera.(...) hoy los países que hemos generado emigración estamos de acuerdo en que allí hay que poner una presión para que esos países donde están nuestros emigrantes nos ayuden a reducir los costos del traslado de esos ahorros, a reducir los costos y a facilitar el traslado de las remesas. (Intervención Camilo Reyes, viceministro de Relaciones Exteriores, CAM, 2006)

También se evidencia la concepción que sobre los migrantes colombianos prevalece en el Programa CNU, sesgada a determinado tipo

de sujetos, y sin consideración aparente de variables como género o etnia, entre otras. En un documento de evaluación general sobre el alcance de CNU, Guarnizo plantea que,

El impacto del programa ha sido muy limitado en su alcance. (...) este limitado avance es también consecuencia de la perspectiva ideológico-política del gobierno actual, que privilegia las fuerzas del libre mercado como las más idóneas para atender a las necesidades y demandas de la población migrante. (...) el gobierno colombiano ha concentrado sus esfuerzos, a través de Colombia Nos Une, en la apertura de espacios para que el sector privado nacional y multinacional, particularmente en los sectores de vivienda y finanzas, tengan acceso directo a la demanda de bienes y servicios de la población migrante. Las ferias inmobiliarias (...) son clara expresión de dicha aproximación oficial. (...) el mercado no puede sustituir la relación entre Estado y migrantes, crucial en la conformación de las relaciones transnacionales, generadas y sostenidas por los migrantes, así como sus efectos en el país de origen. (Guarnizo, 2006: 96)

### 2.3. *¿Cómo debe ser abordada la migración?*

La mirada sobre los procesos migratorios colombianos que es construida y reproducida desde el Programa CNU encaja claramente con la idea de gobernabilidad y gestión de las migraciones, nociones que se han convertido en ejes centrales de los discursos y lineamientos sobre esta temática, en ámbitos nacionales, regionales e internacionales, repercutiendo en la construcción de políticas y programas cercanos a esta cuestión. “La noción de ‘gobernabilidad’ apunta al objetivo de promover una lógica selectiva, de costo-beneficio y de control para los migrantes. Ejemplo de ello son aquellos mecanismos que buscan la vinculación con nacionales en el exterior, establecidos ya por algunos Estados”<sup>9</sup> (Clavijo y Santi, 2009: 183).

En este sentido, hay varios elementos presentes en el marco de la gobernabilidad, que se evidencian en los discursos de CNU y que a su vez son compatibles desde el análisis de las relaciones internacionales, con la perspectiva de la interdependencia,<sup>10</sup> entre ellos, los espacios de negociación-cooperación que juegan un papel central, como instrumentos aglutinadores y homogenizadores en los espacios de disputa y en las instituciones.<sup>11</sup>

Se observa, como estrategia de abordaje por parte del Estado colombiano, una posición negociadora y dialogante. Sin embargo esta posición está enmarcada en una lógica que no cuestiona los atributos desiguales de poder y la dinámica de dominación que se impone a partir de esta condición:

La tendencia en América Latina es de gobiernos de centro-izquierda, entonces todos estos gobiernos tienen una posición como de reclamar a los países receptores, como a partir de principios como la responsabilidad compartida, como pues mire el hecho que hayan tantos migrantes míos en su país responde a la aplicación de políticas estructurales económicas, entonces como usted las promovió, entonces es también su culpa entonces tenemos que trabajar el tema entre los dos, entonces digamos que siempre es una posición digamos de exigir (...) el gobierno colombiano tiene una posición histórica de diálogo, de manejo multilateral de los conflictos, de sentémonos a hablar, o sea no de incriminar de exigir (...) es como más conciliadora la posición del país, eso no significa que sea irresponsable, yo creo que es más bien, yo creo que es una cosa estratégica, como a nosotros nos interesa sentarnos a dialogar por ejemplo con la Unión Europea, nos interesa bastante por la cantidad de migrantes que tenemos ahí, pero no entramos a la negociación pisando duro, como exigiendo, como a lo negativo, sino entremos más bien diciendo mire, los migrantes ejercen un papel positivo en las sociedades receptoras. (Entrevista a Asesor (4) Programa CNU, 2008)

En la misma línea plantean otros actores institucionales que:

Colombia tiene una posición mucho más de diálogo permanente y constante, más tranquila, porque yo también creería que los países tienen derecho a crear sus políticas siempre y cuando no vulneren los derechos humanos de los migrantes, y la única manera que nosotros podemos llegar como a una especie de punto medio es tratar de mantener un diálogo positivo con ellos, es tratar de generar un diálogo entre los países, (...) como podemos sensibilizar mejor el tema (...) creo que no existe incoherencia (...) es como la prioridad de los países receptores y nosotros los países emisores, pues si existe un gran vacío, y una brecha muy grande porque lo que ellos quieren es diferente a lo que nosotros queremos, ellos quieren cerrar las puertas, nosotros queremos que nos las abran, y que a parte de eso también se les respeten los derechos humanos, que la migración es desarrollo,

que la migración es algo positivo (...). (Entrevista a Jaifa Mezher, entonces coordinadora Programa CNU, 2008)

Es relevante señalar también que en la construcción de la política migratoria persiste una sincronía en las medidas adoptadas desde CNU, con los lineamientos en materia migratoria a nivel regional con ámbitos como la Conferencia Sudamericana para las Migraciones CSM, especialmente marcada por la noción de gobernabilidad y cooperación. En este sentido, esa sincronía no solo está dada en relación a los espacios interestatales, sino también en línea con los organismos internacionales, que abanderan la perspectiva predominante. Muestra de esto es la injerencia constante de la OIM en cada proyecto emprendido por el Programa CNU, en relación a la temática.

Por último, cabe señalar algunas cuestiones referidas a la categoría de migración *regulada y ordenada*, como eje que atraviesa el discurso estatal, y que se hace explícito en el segundo momento del Programa CNU, tras la construcción de la PIM, observándose como una condición constitutiva en la forma en que se aborda la migración colombiana, y en los efectos que buscan las acciones propuestas.

En línea con lo anterior, se plantea que,

Con actores como la OIM, hay una total sinergia, en cuestiones como promover una migración regular, ¿a través de qué?, entonces por ejemplo de esquemas como la migración laboral, temporal y circular, entonces Colombia le está apostando a ese tipo de estrategias para lograr que sus migrantes se vayan de una manera regular, a gozar digamos de los mismos beneficios que podría gozar un ciudadano de ese país, y de una u otra forma disminuyendo su vulnerabilidad, pese a ser migrante; entonces yo creo que esos son como los discursos de este gobierno, como se ha trabajado el tema en este gobierno. (Entrevista a Asesor (4) Programa CNU, 2008)

En este punto se pone de relieve, en primer lugar, la irregularidad migratoria como una limitante para la atención o para recibir beneficios por parte del Estado colombiano en el lugar de destino cuando se afirma que “cualquier cosa que uno pueda negociar con otro gobierno claramente beneficia solo a los regulares” (entrevista a Johanna Sáenz, encargada del CEMIC y parte del equipo de trabajo del programa CNU, 2008). En segundo lugar, como se ha dicho, la regularización

se asume como una garantía por sí sola contra las condiciones de explotación:

El colombiano regularizado en Ecuador no va a ser vulnerado, los grados de xenofobia probablemente puedan bajar, sus derechos laborales van a ser respetados, sus condiciones de vida políticas, culturales y económicas van a mejorar, entonces digamos que la primera necesidad es la regularización. (Entrevista a Asesor (2) del Programa CNU, 2008).

Y en tercer lugar, persiste la vinculación entre las migraciones y la seguridad, se enfatiza en la regularización como medida de control en el marco de acción del Estado colombiano, como lo plantean algunos asesores: “no encuentra uno un esfuerzo independiente en ese fenómeno de securitización por entender el fenómeno. Entonces no hay un impacto desarrollado con una estrategia, con una estructura lógica local” (entrevista a Mauricio Reyes, asesor del CES-Universidad Nacional de Colombia, en la formulación de la PIM, 2008).

## Notas

<sup>1</sup> En este capítulo se hará mención a las áreas de trabajo y sus iniciativas de manera introductoria, para un análisis con mayor detalle ver el capítulo siguiente referido a las estrategias de vinculación.

<sup>2</sup> Alude a la presencia de grupos armados al margen de la ley, puntualmente guerrilla y paramilitares vinculados con la producción y tráfico de drogas.

<sup>3</sup> Colombia es el país con mayor número de refugiados en Latinoamérica. De acuerdo a estadísticas del ACNUR al 1 de enero de 2008, 552.000 colombianos se encuentran refugiados o en situación similar alrededor del mundo.

<sup>4</sup> Gerardo Ardila fue el coordinador del grupo asesor del CES-UNC, contratado por la cancillería colombiana en la etapa de construcción de los lineamientos de la PIM.

<sup>5</sup> Se puede decir que “Tratar de actuar tan sólo sobre la migración lleva a fortalecer y a sostener la lógica perversa que la produce, a esconder los factores que generan el desplazamiento masivo y a empeorar la situación mediante la erosión de la confianza en el Estado de derecho” (Ardila, 2008: 16).

<sup>6</sup> Concepto que es muy utilizado en el discurso estatal dirigido a las migraciones, no sólo en la caracterización de los sujetos migrantes, sino también en las estrategias de vinculación que se establecen desde el Estado enfocadas a los connacionales. Volveremos sobre esta idea a lo largo del presente capítulo y de los posteriores.

<sup>7</sup> Las definiciones e implicancias de este concepto se detallarán en apartados posteriores de este estudio.

<sup>8</sup> Con la intención de problematizar en relación al desarrollo, se asume pertinente plantear una definición que dé cuenta críticamente, de cómo es concebido el desarrollo por algunos autores que trabajan desde la teoría de la dependencia. “El desarrollo es, pues, el resultado de un proyecto histórico nacional, donde distintas fuerzas sociales interesadas en su consecución impulsan nuevas estrategias para la construcción de esa base interna de acumulación y redefinen su inserción en la economía mundial y su papel en la DIT” (División Internacional del Trabajo) (Guillen, 2007: 493). Otra definición que parece pertinente aquí es la retomada de Sunkel y Paz según la que: “El desarrollo forma parte del proceso histórico-global de subdesarrollo; que el desarrollo y el subdesarrollo son dos caras de un mismo proceso universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están funcionalmente vinculados, esto es, se condicionan mutuamente y que su expresión geográfica se materializa en dos grandes polarizaciones: por un lado, la polarización del mundo entre los países industriales avanzados, desarrollados y centrales, y los países subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes; y por otro, una polarización dentro de estos países, en espacios, grupos sociales u actividades avanzados y modernos, y en espacios, grupos y actividades atrasados, primitivos, marginalizados o dependientes” (Sunkel y Paz en Romano, 2009).

<sup>9</sup> Esto se revela en los planes de vinculación con los migrantes que propugna no sólo Colombia sino países como Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay y México.

<sup>10</sup> La interdependencia se caracteriza por no contemplar el conflicto en los escenarios de negociación, invisibilizando la estructura jerarquizada del poder, marcada por la dinámica centro-periferia, determinante en el sistema internacional.

<sup>11</sup> Definidas desde la perspectiva interdependentista como “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”. Asumen las siguientes formas: Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales, Regímenes internacionales y Convenciones. Estas instituciones internacionales cuentan con elementos tanto constitutivos como regulatorios que ayudan a precisar los intereses y la forma de entender las acciones (Keohane, 1988: 16-17).



## Capítulo III

### Estrategias de vinculación hacia los sujetos migrantes: el Programa CNU y la oferta de servicios

Este capítulo tiene como objetivo abordar la estructura interna del programa Colombia Nos Une, a partir de las propuestas desarrolladas en las áreas de trabajo del programa, las estrategias de vinculación y las ofertas de servicios que se construyen y promueven desde este programa gubernamental, y en las que intervienen diversos actores, tanto del ámbito público como privado. Se pretende hacer un recorrido a lo largo del programa CNU observando la priorización de temas, y acciones desplegadas, no solo conforme a los cambios de estructura del mismo programa, sino también a sus objetivos de fortalecimiento de los vínculos con los colombianos en el exterior, las labores referidas a la atención, asistencia y protección de esta población. Y la relación de estas labores con las concepciones y categorías que sobre las migraciones y los migrantes colombianos se han afianzado en el discurso estatal, determinantes al observar hacia dónde y a quiénes se dirigen estas acciones desarrolladas por CNU.

El programa CNU plantea un diagnóstico de los procesos migratorios y de las características de la comunidad colombiana residente en el exterior. Posteriormente las tareas también se dirigen a la consolidación de nuevos espacios de interlocución con parte de la comunidad colombiana fuera del país, y a la concreción de una amplia oferta de servicios cuya finalidad, de acuerdo con lo descrito en el programa, es una canalización “productiva” de las remesas. La centralidad que adquiere el tema de la canalización de remesas en el tratamiento de los procesos migratorios, vinculado a su vez con las articulaciones que se proponen entre migración y desarrollo, puntualmente la migración como factor de “desarrollo” en destino y en origen, ubican al migrante y sus prácticas –las que se consideren como recursos–, en el lugar de productos

intercambiables y disponibles. A su vez, desde esta mirada particular de comprender la migración, y estas posiciones asignadas legitiman los procesos migratorios, solamente si cumplen la *tarea* de contribuyentes. Estas propuestas están supeditadas a los discursos de gobernabilidad y gestión migratoria, impulsados por actores como la OIM, que han ejercido una influencia determinante en el enfoque, labores y desarrollo del mismo Programa CNU.

Este capítulo estudia, además, la configuración del Programa CNU con base a las acciones y proyectos que de éste se derivan, y relaciona esa configuración con las categorías planteadas en el capítulo anterior, particularmente en lo que se refiere a la forma de concebir los procesos migratorios colombianos internacionales y los sujetos migrantes.

## 1. Labores del programa CNU de diagnóstico y sensibilización del tema migratorio

Como se mencionó en el anterior capítulo, la estructura del programa CNU parte de nueve mesas de trabajo, dirigidas a diferentes dimensiones de los procesos migratorios colombianos. Una de las abocadas a adquirir información sobre las características de los colombianos en el exterior es la mesa de Tendencias Poblacionales, descrita por una de las coordinadoras de CNU como: “(...) una de las más importantes. (...) nos ayuda a diseñar las estrategias para avanzar en el conocimiento de quiénes son los colombianos en el exterior, en dónde viven, a qué problemática se enfrentan y cuál es su perfil profesional, entre otros. (...)” (Mezher CAM, 2006).

En las tareas de adquisición de información y comprensión de la migración internacional colombiana, el programa CNU ha trabajado además con consultores o investigadores en la materia, y con entes internacionales como la organización Internacional para la Migraciones OIM, con entidades nacionales como el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el Banco de la República, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y Acción Social.

Se reconoce que en sus inicios, en el año 2003, el programa dirigió sus esfuerzos principalmente a indagar sobre la situación de los connacionales en países de destino cuya concentración de colombianos era mayor, como Estados Unidos (en las ciudades de Miami y Nueva York)

y en España (básicamente la ciudad de Madrid). Muestra de esto son los trabajos realizados en alianza con la Universidad Internacional de la Florida (FIU). Para el año 2006, y como parte de las proyecciones para la mesa de Tendencias Poblacionales, se consideran otros destinos a lo que se dirigen los migrantes colombianos, y aunque se mantiene el interés por los colombianos en Estados Unidos y España, se hace explícita la intención de avanzar en nuevos estudios, de antemano asumiendo que el perfil de los migrantes en países de frontera es diferente y se encuentra en condiciones de mayor “vulnerabilidad”. Así, la coordinadora del programa CNU menciona que:

Las prioridades que tenemos en Colombia Nos Une es caracterización y estudio de la población colombiana en Ecuador, Venezuela, Panamá diferentes perfiles, más vulnerables con necesidades particulares. (...) la idea es empezar a meternos en países de frontera, y en países más vulnerables para los colombianos en el exterior, y otros países también como Argentina que tienen unas asociaciones importantes de estudiantes y de médicos que nos pueden ayudar a andar un poquito más fácil porque son más organizados. (Intervención de Jaifa Mezher, entonces coordinadora del Programa CNU, Ministerio de Relaciones Exteriores CAM, 2006)

En el mismo sentido, se contempla la realización de diferentes investigaciones en torno a colombianos en Francia, el resto de Europa,<sup>1</sup> México y Centroamérica.

En los inicios de la mesa de trabajo de diagnóstico, se evidencian vinculaciones del programa CNU con estudios académicos, como es el caso del apoyo a la investigación “Nuevas perspectivas de la Migración Latinoamericana en Europa: Los/as colombianos/as en Londres”. Esta investigación se desarrolló con patrocinio del fondo 1035 de la OIM. También la participación del CNU en eventos interestatales como: primera reunión de expertos en estadísticas de Migración, CAN-Francia (2005), y el taller sobre migración y desarrollo en Ginebra (2005) donde,

El programa Colombia Nos Une participó activamente en las mesas de trabajo de asociación exitosa entre migración y desarrollo, y la creación de relaciones sólidas entre las diásporas y los países de origen. Este espacio de diálogo contribuyó al conocimiento de pro-

gramas y políticas exitosas implementadas tanto en países de origen como destino, encaminados a armonizar las relaciones entre las comunidades migrantes y las políticas de migración e integración. (Informe CNU, 2006)

Realizaron también un convenio con la Universidad de la Florida, para desarrollar el estudio denominado “Sistematización General del Estado del Arte y Proyecciones sobre la Población Colombiana Inmigrante en los Estados Unidos”. Este estudio se propone como base para construir posteriormente las proyecciones sobre migrantes en fronteras limítrofes y posteriormente España, Francia, resto de Europa, México, Centroamérica y el Caribe y Sudamérica (Documento CNU, 2006 y documento de proyecciones, 2007). El programa CNU tenía registradas 683 organizaciones de colombianos en el exterior, ubicadas de la siguiente manera: Estados Unidos (53%), Venezuela (10%), Francia (5,5%), México (4%), Canadá (3,7%), Suiza (3,4%), España (2,8%), otros (18%) (Nota de prensa Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008).

Entre los espacios de sensibilización y socialización se encuentra la realización de varios seminarios dedicados al tema, en su mayoría desarrollados en el país, siendo el primer evento el “Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales” en 2003, espacio en el cual fue lanzado oficialmente el Programa CNU. En estos escenarios han tenido lugar exposiciones de consultores e investigadores en relación a los estudios adelantados sobre la materia, los que a su vez han sido fuente de diagnóstico del mismo Programa; intervenciones de funcionarios públicos de entes nacionales, como también de instituciones y programas de otros países vinculados con el tratamiento al respecto de las migraciones, como también representantes de organizaciones internacionales, principalmente OIM.

Estos espacios se constituyen en escenarios donde se da a conocer información sobre diferentes aspectos de los procesos migratorios y a su vez se plantean los tópicos considerados por los diferentes actores como prioritarios en el tema. Es un lugar de socialización de las acciones desarrolladas y promovidas por los actores partícipes en relación a la cuestión migratoria, en los que también se disputa una mirada prevaleciente sobre la temática y se instituye la manera en que debe ser abordada.

En lo desarrollado dentro de las tareas referidas al diagnóstico y la posterior etapa de primer acercamiento, el tema de las remesas es visualizado cada vez más como aspecto de preocupación y de relevancia a lo largo de la historia del CNU, y se constituye en un tema frente al cual se deben desplegar acciones del Estado, lo que se evidencia en diferentes iniciativas que ha desarrollado el programa. En relación a ello, cabe destacar el estudio Área Metropolitana Centro Occidente de Colombia “AMCO”<sup>2</sup> desarrollado en asociación con un grupo de instituciones, cuya unión se denominó Alianza País, conformada además de por el programa CNU, por el DANE, el Banco de la República, la Asociación de Instituciones Cambiarias (Asocambiaria), la Asociación América-España, Solidaridad y Cooperación-Colombia (AESCO), la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero (Alma Mater), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la OIM. El proyecto realiza un análisis en regiones de origen de migrantes, al interior del país, orientado principalmente al impacto de las remesas. El objetivo general de AMCO era identificar el perfil socioeconómico de la población migrante proveniente de esta región, y los efectos a nivel micro y macro de las remesas familiares, siendo esta región origen del mayor número de migrantes colombianos e importante receptora de remesas.

Por otro lado, el programa CNU en cumplimiento de su objetivo de caracterizar las tendencias poblacionales de las migraciones de colombianos crea el Centro de Estudios para la Migración Internacional de Colombia (CEMIC), que se propone mediante investigaciones conocer la realidad de los migrantes en el exterior e intenta construir un grupo de investigaciones en el marco de instituciones de gobierno. En este sentido se organizan seminarios y algunas presentaciones relacionadas con el tema.

Con la resolución Número 0339 de febrero de 2010, el CEMIC se transforma en el Observatorio de la Migración Colombiana (OMIC), con el fin de crear un ente que condense información resultante de investigaciones y que pueda ser utilizada en la consolidación de políticas públicas sobre el tema migratorio.<sup>3</sup> “El OMIC tiene como objetivo centralizar, facilitar, y analizar información y estudios sobre el tema migratorio, las dinámicas migratorias colombianas y sus impactos tanto en origen como en destino” (CNU, 2009).

En relación a las labores recientes concernientes a los objetivos planteados en esta mesa, dado el estado desactualizado de las estadísti-

cas y las confusiones fundamentalmente en relación a las cifras, se propone llevar a cabo una encuesta a nivel mundial de colombianos residentes en el exterior, comenzando por la ciudad de Londres y siguiendo en los países con un número significativo de presencia de colombianos (Documento Programa CNU, 2010).

## 2. La oferta de servicios de CNU para el “uso productivo” de las remesas

Este apartado se remite a uno de los ejes centrales del Programa CNU, la oferta de servicios para colombianos en el exterior y sus familias en origen, puntualmente lo que concierne a proyectos hacia la canalización de remesas para “uso productivo” en inversión y ahorro, asumida como una tarea medular por CNU.<sup>4</sup> En su mayoría las iniciativas al respecto se originan a partir del trabajo de la mesa de economía transnacional, perteneciente a la estructura inicial de CNU. En un primer momento, estas iniciativas son presentadas como parte de la atención y formas de vinculación del Estado con los migrantes colombianos. Describimos de manera general un panorama de las remesas en Colombia, desde los discursos presentados y validados al respecto por CNU, así también las propuestas desarrolladas en esta área por este programa gubernamental. Finalmente, retomando a la vez algunas ideas del capítulo anterior, la vinculación entre remesas y desarrollo, especialmente lo concerniente a canalización de estos recursos y el rol del migrante como agente de desarrollo y como cliente frente a la oferta de servicios de CNU.

### 2.1. *¿Qué se dice sobre las remesas en Colombia?*

Según el Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN-BID (2009), se calculaba que el monto por remesas en el mundo para 2009 era de 305.000 millones de dólares, de los cuales 58.800 millones fueron transferidos hacia Latinoamérica y el Caribe, cifra que aumentó en 100 millones para 2010, es decir 58.900 millones. En Colombia las remesas han sido punto de atención especialmente en la última década, aunque con momentos de variación, y pese a recesiones en la economía nacional y mundial, continúan manteniéndose transferencias cuantiosas de

impacto en el país. En 2002, primer año del gobierno de Uribe Vélez, se estimaban en 2.500 millones de dólares, en el 2003 se calculaba el monto de las remesas en 3.000 millones de dólares (Banco de la República, 2010) para el 2005 se incrementan a 3.300 millones de dólares, cifra equivalente a la mitad de ingresos resultantes de las exportaciones de café (OIM, 2005). El Banco de la República calculó que estos envíos representaban el 2,7% del PIB en 2005, y en el 2006 ya se hablaba de un 3,3% del PIB según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Conforme a lo expuesto por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008), en el año 2006 la cifra ascendía a 3.890 millones de dólares, ampliamente superada en el 2007 cuando las remesas de los trabajadores en el exterior totalizaron los 4.493 millones de dólares, cifra que aumenta en 2008 a 4.842 millones de dólares.

En el 2009, dadas las recesiones económicas acaecidas que afectaron considerablemente la situación de los migrantes en general, el monto se redujo a 4.145 millones de dólares. Según el BID (2010) para 2010 Colombia fue el cuarto país receptor de remesas en América Latina, con un monto de 4.023 millones de dólares, cifra que sigue siendo considerable. De acuerdo al estudio realizado por esa institución, cuatro millones de colombianos reciben alrededor de cinco envíos de remesas en promedio al año.

Así mismo, hay varios estudios remitidos al comportamiento e impacto de las remesas en el caso colombiano. Algunos de ellos con una amplia caracterización de los migrantes, las zonas de envío y recepción de estos recursos. Khoudour (2007b) por ejemplo, en base a estudios de Garay y Rodríguez (2005) y de Gaviria y Mejía (2005), realiza una síntesis donde plantea que la mitad de las remesas provienen de EEUU y una cuarta parte de España, menciona que alrededor del 75% de los colombianos en el exterior envía remesas, la principal razón de envío de remesas planteada se fundamenta en que algún familiar permanece en origen. También expresa que la edad media de los receptores es de 40 años, que el 76% son mujeres, principalmente debajo de la línea de pobreza (64%). En relación al uso de las remesas menciona que entre el 61 y el 68%, es para gastos familiares, ropa, alquiler y servicios, 10 y 15% salud, 4 y 7% crear un negocio, 4 y 6% para ahorro y 3 y 5% para comprar vivienda. De la misma forma, para 2011 Fedesarrollo anotaba que las remesas están concentradas en gastos recurrentes, un 26% de su total a la compra de alimentos, en un 19% a los pagos de servicios

públicos y en un 16% al pago de servicios médicos (web de Conexión Colombia, 2011).

En esta línea, algunos documentos gubernamentales propios del programa CNU, en especial en los que se refieren a los resultados del estudio realizado en AMCO (2004), plantean que para los hogares de esta región las remesas desde el exterior representan el 10% de los ingresos totales “porcentaje importante de la liquidez y el ingreso disponible de la región”, se revelan como un “ingreso cuasi-permanente, razón por la cual es altamente probable que hayan sido incorporados en sus hábitos de consumo y gasto” (Garay y Rodríguez, 2005: 37).

En este marco, las remesas y el impacto de estos envíos en los países de origen de migrantes han ocupado un lugar central en la discusión sobre migración y desarrollo; básicamente el debate gira en torno a ¿cómo las remesas se constituyen en factores de crecimiento de la economía? y ¿cómo pueden favorecer el “desarrollo” con su canalización para uso productivo? Es notoria la convergencia existente entre la perspectiva y propuestas de intervención sobre la temática que promueven organismos internacionales como la OIM, el BID, entre otros y las acciones adelantadas a nivel nacional, difundidas desde CNU. Es decir, al intentar comprender cómo se abordó el tema de las remesas en Colombia desde el gobierno de Uribe Vélez, es necesario no perder de vista que las iniciativas y marcos institucionales generados al respecto no se construyeron de manera aislada a la dinámica de poder en el escenario internacional, donde prevalece un discurso acerca de los procesos migratorios que se transmite en espacios interestatales y desde instituciones enfocadas en el tema, y planteadas desde la “cooperación”.

Un ejemplo de lo anterior se encarna en el Fondo Multilateral de Inversiones, miembro del grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Desde su evaluación de la cartera de proyectos en remesas de 2009, se plantea que:

El BID ha sido uno de los líderes en el área de remesas en América Latina y el Caribe. Además de la conferencia de hoy y de la publicación del Estudio de Envíos de Remesas a América Latina desde Estados Unidos, el BID organizó una conferencia regional (...) en la que se destacó el papel de las remesas como herramienta del desarrollo. Por medio de la presente conferencia y de las dos mesas redondas que la precedieron, el BID cumple una función fundamental en la promoción de la toma de conciencia en el área de las remesas, propo-



niendo soluciones innovadoras y promoviendo la cooperación entre los numerosos grupos de los sectores público y privado involucrados en el tema. (FOMIN, 2010: 4)

Con base a estos objetivos, proponen planes de acción, todos desarrollados en Colombia y relacionados con la oferta desde CNU, en áreas como: remesas y vivienda, remesas, políticas y marcos regulatorios, remesas y bancarización, remesas e inversiones productivas y remesas, educación financiera y capacitación para el emprendimiento (FOMIN, 2010: 8).

Un punto importante a mencionar, frente a la relación entre remesas y desarrollo, específicamente las remesas como factor de desarrollo del país donde se reciben, es que esta interacción se presenta como un hecho dado, naturalizado. En este sentido, algunos investigadores plantean que los estudios sobre remesas y desarrollo no se encuentran fundamentados en estudios lógicos o empíricos sino en ideales políticos sobre el uso que deben tener las remesas en el sentido de inversión (Canales, 2008). En ellos no se evidencian cuestionamientos sobre el porqué se presenta dicha relación sino una justificación de los discursos, incluidos muchos académicos, sobre la manera en que deben ser direccionadas dichas remesas para inversión.

En Colombia, la migración en muchos casos se plantea como una estrategia de supervivencia; frente a las condiciones de exclusión y precariedad laboral presentes, las remesas representan fundamentalmente un sustento salarial para cubrir gastos básicos. De acuerdo a estudios realizados en varios países (Salvador, México y Colombia, entre otros), Canales establece un modelo econométrico, donde plantea que las remesas son salariales y por tanto sólo contribuyen a solventar cuestiones elementales de los sujetos y no representan variaciones macroeconómicas, como son promulgadas por muchas políticas actuales.<sup>5</sup>

Las remesas no funcionan como un mecanismo de asistencia al proceso del desarrollo sino que representan una remesa salarial para el beneficio de las familias. En este sentido, el flujo de remesas no es representativo en tanto generador de efectos sobre el desarrollo de los países. Lo que a su vez cuestiona los supuestos difundidos por organismos internacionales, públicos estatales y funcionarios de gobierno en la región latinoamericana que plantean que las remesas representan una estrategia para el desarrollo de los países subdesarrollados, aportando

en la reducción de la pobreza, la promoción del desarrollo y el bienestar de las familias (CEPAL 2001 y 2006).

Siguiendo lo anterior, es importante señalar por un lado, que las posibilidades de destinar el dinero de las remesas a inversión son mínimas ya que, como se ha mencionado anteriormente, son ingresos principalmente dirigidos al sustento de necesidades básicas. Por otro lado, en muchos casos las formas en que se insertan los migrantes, que a su vez envían parte de sus salarios en remesas desde el mercado laboral del país de destino, están relacionadas con dinámicas de exclusión que reflejan modos en que se concibe al “otro” en el sentido de ser extranjero, junto con variables de clase, género, etnia, etc. Lo que puede marcar su inclusión en el mercado laboral en condiciones de trabajadores con perspectivas de menores ingresos, o como mano de obra de menor remuneración, con tiempos limitados o inciertos. Esto está directamente relacionado con el monto de las remesas, el crecimiento y asiduidad de las mismas.

En el caso colombiano, varios discursos gubernamentales reiteran la naturaleza privada de estos dineros, aunque también es usual el hecho de asumirlos como recursos que fomentan el crecimiento de la economía nacional, que son constantes y en alguna medida disponibles. Así se hace referencia a porcentajes del monto mensual enviado que deberían destinar a inversión y ahorro, fuera de los gastos de manutención. Dada esta aparente disponibilidad de las remesas, la idea que se propone desde el gobierno es que los migrantes y sus familias deberían dar un uso “productivo” al dinero por remesas, desde la inversión y el ahorro además del pago para el acceso a servicios básicos,<sup>6</sup> contribuyendo así al crecimiento económico del país. Desde esta perspectiva se enfatiza el reconocimiento de la migración como positiva en la medida en que se visibiliza esta contribución. También se responsabiliza a los migrantes y sus familias de garantizarse ellos mismos condiciones en su calidad de vida que el Estado desde la política social debería brindar. Ejemplos de esto se encuentran en temas como educación, vivienda, salud, entre otros. Al respecto en algunos documentos referidos al impacto de las remesas, el Banco de la República de Colombia<sup>7</sup> menciona que:

(...) cabe la pregunta sobre la real capacidad de las remesas para impulsar el crecimiento económico de los países receptores; sin embargo, la relación de las remesas con el crecimiento ocurre en la medida en que financian educación, nutrición y salud y, por tanto, se tradu-

cen en formación de *capital humano* y en crecimiento económico. (Banco de la República, 2005: 2)

El Banco Mundial fue la entidad encargada de producir y difundir un marco conceptual en el cual se ubica el capital humano, como parte de otros capitales.<sup>8</sup> La definición difundida de capital humano<sup>9</sup> por esta institución se encuentra asociada a la idea de que la inversión en la población generaba altas tasas de retorno de capital en los países del tercer mundo. Este modelo ha sido expandido como paradigma del desarrollo y ha tenido en cuenta la inversión en “recursos humanos” como ingrediente esencial de la estrategia de desarrollo (Serageldin, 1996: 5). Esta visión utilitarista plantea a los sujetos como objetos, como un “recurso” en función de los intereses tanto de entes estatales como del mercado, al servicio del crecimiento económico. Esta mirada propia de la teoría del capital humano se ve reflejada en varias de las iniciativas del programa CNU, fundamentalmente en las estrategias vinculadas con educación, el establecimiento de redes selectivas de migrantes colombianos con alta cualificación, entre otros, que veremos a lo largo de este capítulo.

Por otro lado, otro punto central en la relación Estado-colombianos en el exterior que enfatiza el discurso gubernamental en Colombia, es que las remesas aparecen como recursos estables, que tienen injerencia y funcionalidad en relación a problemáticas propias de la competencia del Estado. Se relaciona, por ejemplo, el impacto de las remesas en Colombia con niveles de pobreza indicando en este caso un impacto positivo. El Banco de la República menciona al respecto conforme a estudios realizados en el país que “(...) cuando no se consideran los ingresos por remesas en los hogares, los indicadores de pobreza y de indigencia aumentan en 5 puntos porcentuales” (Banco de la República, 2005: 9). O sobre el acceso a servicios de salud:

En los países en los cuales el sistema de seguridad social no tiene la cobertura y calidad requeridos, los ingresos por remesas pueden desempeñar un papel importante. (...) aumentar el gasto en salud, (...) los niños de hogares receptores de remesas presentan menor tasa de mortalidad y mayor peso al nacer, principalmente debido a las remesas, pero también como resultado de la información que se adquiere con la emigración, y (...) las remesas permiten que las madres

permanezcan en casa al cuidado de sus hijos. (Banco de la República, 2005: 12)

Cabe anotar que no sólo se plantean en términos positivos el impacto de las remesas. Más bien el tema está dentro de una lógica evaluativa de los procesos migratorios y del rol de los migrantes en términos de costo-beneficio que sostienen entes estatales encargados de la materia. Las premisas sobre el impacto de las remesas varía conforme los efectos, que son catalogados de *positivos* o *negativos* según al uso que se les dé a estos recursos y si el manejo se aproxima o no a lo recomendado. Es decir bajo esta evaluación se abre el camino para direccionar la *debida* administración del dinero enviado. Las remesas pueden estar pensadas como contribución al desarrollo, subsanando vacíos del Estado, o como causales de situaciones críticas en relación al mercado laboral, los procesos educativos, promotoras de la delincuencia y de la pereza. En todo caso estos argumentos, por un lado, no contemplan las causas estructurales que generan y reproducen las condiciones de exclusión, desigualdad, desempleo, pobreza entre otros, y por otro, utilizan las remesas a manera de comodín, para justificar la existencia y profundización de estas problemáticas estructurales. En este sentido, las remesas son recursos que deben orientarse conforme a su *buen* uso, estipulado dentro del esquema de la migración para el desarrollo. Así el Banco de la República de Colombia aclara que:

En el análisis conjunto, los efectos de las remesas y de la migración pueden complementarse o ir en direcciones contrarias. Un ejemplo del efecto opuesto es el que se da sobre la educación. Los ingresos por remesas ayudan a relajar las restricciones de ingreso que enfrentan los hogares, permitiendo así invertir en la educación de los hijos; pero a su vez, en países con experiencia migratoria, la migración puede ser un desestímulo a la educación debido a la existencia de redes de emigrantes que facilitan la emigración internacional y hacen más atractivo el emigrar que continuar con el proceso educativo. (Banco de la República, 2005: 7)

En esta línea, con relación a la educación también se sostiene un diagnóstico evaluativo. Por un lado, según mencionan los documentos, las remesas permiten una mayor inversión de fondos para la formación y a futuro una creación y demanda de empleo de personas calificadas

que favorecería la economía del país. Sin embargo, también se hace referencia a efectos negativos como la pérdida de *capital humano* o aumento de la deserción escolar perdiendo de vista la relación de esta situación con el limitado acceso a la educación en el país, ya sea por ausencia de escuelas, o cupos en ellas, como por la privatización de instituciones públicas donde los elevados costos impiden el acceso. También se sostienen ideas estigmatizantes en relación a la injerencia de los procesos migratorios en la formación académica. Así mencionan que:

(...) si bien es cierto que las remesas pueden ser importantes, también pueden tener un efecto pernicioso sobre la sociedad de recepción, en particular con lo que tiene que ver con la motivación que pueden tener las familias a superarse profesionalmente, a tener un estímulo, a cambiar de estatus de vida y lograr un empleo productivo (...) Los estudios reportan (...) que los migrantes que se han ido a España, particularmente jefes de familia seguidos por la madre, han abandonado los hijos. Es una problemática bastante seria que los hijos llamados "*hijos de las remesas*" desertan de la escolaridad y delinquen como consecuencia de la separación de sus padres. (OIM, 2005: 24)

Al respecto cabe acotar que el señalamiento que recae sobre los denominados *hijos de las remesas*, genera una estigmatización sobre el sector de la población que pertenece a estas familias. La criminalización de los *chicos que quedan en casa* es parte del discurso social en auge, que transfiere a las familias la responsabilidad social de la manifiesta desprotección estatal y la falta de redes institucionales de contención, que también son incumbencia del Estado.

Siguiendo lo expuesto, y en relación al mercado laboral, se señala reiteradamente que la recepción de remesas reduce la participación laboral, y contrarrestan los niveles de desempleo en las poblaciones que cuentan con estos recursos, cuando se consideran constantes; sin embargo, como lo planteábamos anteriormente, la forma en que se presenta esta vinculación aparece como favorable en la reducción del desempleo, pero esto posiblemente se afirma porque las personas receptoras de remesas no son asumidas como población económicamente activa, y no por la implementación de políticas socioeconómicas como solución real a los índices de desempleo. En línea con lo anterior, la vinculación remesas-mercado laboral, se presenta como una condición aislada de la situación del empleo en Colombia, desarticulada de las

medidas de flexibilización laboral, y en general de la precarización de las condiciones de los trabajadores y de los ciudadanos en busca de empleo. En palabras del Banco de la República:

La disponibilidad de recursos permanentes no provenientes del trabajo, como las remesas, que son utilizados en la financiación del gasto recurrente y básico de los hogares, tiene efectos importantes sobre el mercado laboral, la participación laboral, el desempleo y el subempleo. Cuando los ingresos por remesas son considerados como permanentes se crea un desestímulo al trabajo, se reduce la participación laboral y, por tanto, el desempleo. Estas dos hipótesis se confirman en el caso colombiano. Según la encuesta AMCO, la tasa de desempleo de los receptores de remesas es de 6,4% frente al 13,5% de los no receptores, y la tasa global de participación en el mercado laboral es menor para los receptores de remesas (38,9%) frente a los no receptores (48,4%). (Banco de la República, 2005: 10)

Acá también cabe anotar que el impacto de las remesas en el ámbito laboral se formula de manera ambigua, ya que, como mostrábamos, en la recepción de remesas se reconocen impactos positivos, y a la vez se relacionan con la *pereza*.

Por otro lado, la manera en que se nombran las remesas como recursos no provenientes del trabajo (con relación a quien recibe el envío), parece limitar la familia a una unidad residencial, basada en lazos de convivencia en un espacio, invisibilizando la configuración de las redes transnacionales familiares, y a las remesas como parte de un salario familiar, no como un ingreso adicional, fruto del trabajo de un miembro de la familia, el migrante. La familia implica un sistema vincular dentro del cual existe una división de tareas, algunas que tienen una remuneración monetaria, y otras que no, pero igualmente fundamentales para el sostén familiar. Los procesos migratorios, en muchos casos asumidos como estrategia de supervivencia, pueden implicar una reconfiguración de estas tareas al interior del grupo familiar, mas no necesariamente una ruptura de las responsabilidades asumidas para el sustento de la familia.

Como decíamos, en el discurso de la migración en función del desarrollo, las remesas se plantean como una solución a las problemáticas estructurales que el Estado no atiende, o atiende de manera asistencialista, problemáticas que no forman parte de la discusión cuando

se habla de migración, o que aunque se mencionen como causales del aumento del fenómeno, las acciones y miradas que se promueven para el tratamiento de la cuestión migratoria, no parecen condecirse con la existencia de estas condiciones de precariedad.

En los documentos gubernamentales, y específicamente los de CNU, el tratamiento y los planes de acción adoptados para la canalización de las remesas, asumidas como principal contribución de los procesos migratorios, reducen la atención a los colombianos en el exterior a la promoción de ofertas de inversión. Así las remesas aparecen como una preocupación, cuya gestión es parte de la competencia estatal, revelando una lógica donde los migrantes están al servicio del Estado, es decir la relación entre el Estado y los ciudadanos se establece priorizando compromisos de estos con el país, en función de los intereses estatales, aludiendo a la condición de *nacional*—es decir colombiano— más allá de residir dentro o fuera del territorio nacional; a su vez postergando la obligación del Estado como garante de derechos y de condiciones que propendan por una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

Como menciona Lozano en su análisis del discurso presidencial sobre las remesas en el caso mexicano, se trata de una fuente de recursos importante que es percibida como un sector más de la economía, que a la vez es preciso proteger y, sobre todo, administrar. En este marco, el envío de remesas trae consigo claramente una contribución al acceso a determinados servicios, y cobertura de gastos que favorecen las condiciones de vida de los receptores. Ahora como dice el autor:

Los dueños de este dinero son los migrantes y no el gobierno. (...) hay quienes se sienten con derecho de decir en qué se debe gastar o invertir ese dinero, sin que necesariamente coincida con los intereses de los que lo generan. (Lozano, 2003: 2)

Incluso aunque en algunos casos los migrantes tengan intereses por servicios que se ofertan a través de programas gubernamentales, como por ejemplo la compra de vivienda, en el caso colombiano esta función promotora, mediadora e informativa, se constituye en el centro de la atención y de las propuestas de vinculación estatal con los migrantes en el exterior, propuestas que además, sólo pueden llevarse a cabo si los migrantes cuentan con recursos propios para pagarlas.

## 2.2. Remesas, vivienda y ferias inmobiliarias

Si bien en Colombia se han desarrollado acciones en todas las propuestas de intervención que mencionábamos anteriormente, promovidas desde organismos como el FOMIN-BID, es notoria la consolidación y reiterada promoción de ofertas en el sector inmobiliario. Las ferias inmobiliarias, que se han llevado a cabo en conjunto con entidades públicas y privadas, según mencionan documentos de CNU, se justifican a partir de ser un servicio que incentiva la inversión y el ahorro de las remesas para los colombianos en el exterior. A raíz de ello, se estableció una mesa de trabajo interinstitucional con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Proexport, Fedelonjas, Camacol y la OIM. Se argumenta como parte de la justificación de esta propuesta que:

Se identificó la compra de vivienda como unos de los mecanismos más apropiados para fomentar la inversión y el ahorro de las remesas de trabajadores que ingresan al país (...), los resultados del estudio realizado en AMCO muestran una interesante correlación entre remesas y vivienda. (...) de las remesas recibidas por hogares AMCO, un 15,5% en promedio ha sido destinado a vivienda (arrendamiento, cuota de amortización y administración). (Documento sobre Ferias inmobiliarias de CNU, 2006)

La oferta de servicios de CNU, en especial en lo que respecta a remesas, estuvo enmarcada en un primer momento en la mesa de economía transnacional, que planteaba entre sus temas neurales de trabajo: las negociaciones con el sector financiero respecto de los costos de envío de remesas y la creación de incentivos en el establecimiento de negocios propios de los colombianos que residen fuera del país, y la realización de las ferias inmobiliarias para la inversión en vivienda en el país desde exterior. Estas cuestiones concentran gran parte de las actividades del programa, las cuales son destacadas por los mismos funcionarios al mencionar que:

(...) apoyamos a los gremios en la realización de ferias inmobiliarias en el exterior, han sido unas ferias bastante exitosas, nosotros lo único que queremos es llevarle la oportunidad de vivienda a los colombia-



nos en el exterior, que ellos puedan escoger esas remesas no solamente como al día a día de la sobrevivencia de esos colombianos y sino que también puedan ir en inversión en cuanto negocio y en cuanto a vivienda (...) entonces es tratar de que esas remesas, ellos puedan invertir las en una casa y ese esfuerzo el día de mañana cuando ellos regresan a su país de origen, puedan tener una mejor calidad de vida, eso es lo que nosotros hacemos apoyando las ferias inmobiliarias. (Intervención de Jaífa Mezher, entonces coordinadora del Programa Colombia Nos Une, Ministerio de Relaciones Exteriores CAM, 2006)

En la oferta para el uso *productivo* de las remesas que abandera CNU se alude como motivación para realizar esas inversiones la idea del retorno. Se plantea como un mecanismo que asegure condiciones económicamente estables en los años venideros al retornar al país, como un ahorro frente a la inestabilidad y la incertidumbre de la estancia en el país de destino. Es frecuente la relación que se hace entre la necesidad de adquirir vivienda en Colombia con la idea constante de retornar, como un hecho casi inminente de los migrantes colombianos. Según se muestra desde CNU “esta iniciativa parte del interés que tienen miles de colombianos de retornar a su país para establecerse eventualmente. Así, facilitar la adquisición de vivienda desde el exterior responde a los deseos y necesidades de la diáspora” (Documento sobre Ferias Inmobiliarias de CNU, 2006).

En la misma línea, las motivaciones que se mencionan para llevar a cabo las iniciativas de inversión y ahorro, parten de la idea de asegurar e incrementar el capital de los migrantes, ya sea a través de la compra de un terreno, o vivienda, o puesta en marcha de un negocio. En este sentido, se adelantan talleres o encuentros de capacitación desde los consulados, organizados por CNU, con el fin de incentivar emprendimientos comerciales. También, como punto de trabajo en esta área, se enfatizan la negociación de alternativas para disminuir los costos del envío de dinero, y para que faciliten las transacciones destinadas a la compra de vivienda,<sup>10</sup> lo que derivó en una creciente promoción de la bancarización de los migrantes.

El Estado en estas iniciativas parece cumplir un rol de intermediario con los gremios que presentan las ofertas en el sector inmobiliario, con las entidades privadas y públicas (que intervienen en la realización de las ferias y en general en la concreción de esta iniciativa), y los colombianos en el exterior en los lugares de destino de colombianos selec-

cionados para el desarrollo de las ferias, buscando también vincular un perfil determinado de migrantes. En este sentido, cabe aclarar que las ferias inmobiliarias son realizadas en lugares de alta concentración de migrantes colombianos, que además se perciben como destinos donde los migrantes cuentan con los recursos para acceder a estos servicios inmobiliarios.<sup>11</sup>

Explícitamente, las ferias inmobiliarias se constituyen en espacios de ingreso gratuito, las cuales son promocionadas con publicidad como *Dónde Vivir e Invertir en Colombia*, en las que los visitantes acceden a información sobre las iniciativas de las instituciones participantes. Por supuesto, la oferta del sector inmobiliario asesora acerca de las alternativas de financiación y crédito de entidades financieras colombianas y brokers.<sup>12</sup>

Según la promoción que se difunde desde el portal RedEsColombia, otra forma de acceder a información sobre las ferias inmobiliarias es un portal virtual implementado por Camacol, con el fin de dar a conocer los proyectos y establecer contactos desde el exterior con las empresas constructoras avaladas por esta institución.

Las ferias inmobiliarias se vienen realizando desde 2005. La primera fue en la ciudad de Miami y en 2006 también tuvieron lugar en ciudades como Nueva York y Madrid. Las proyecciones para 2007 contemplaban nuevos destinos como Barcelona, Caracas, Quito y nuevas ciudades en Estados Unidos. Sin embargo lo destacado en ese año fue la primera feria en Londres frente a la que se divulgó que “cerró negocios por 4.2 millones de dólares”. Comentan además que en Londres “cerca de 70.000 colombianos han solicitado que se les preste este servicio”<sup>13</sup> (nota Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial, 2008). En los años posteriores las ferias inmobiliarias continuaron teniendo lugar en estas ciudades. Representantes de Camacol hablan de diecinueve ferias realizadas a 2010, planeando nuevos destinos como Houston para 2011 (intervención de Fernando Loaiza Posada, Representante de Camacol, 2011).

La información de promoción atañe también a los trámites del proceso de adquisición de la vivienda. Se abren opciones como servicios de firma en los consulados colombianos, con posterior apostilla para su legalización. O la firma en Colombia a través de un apoderado del comprador en notaría. Con relación a las formas de pago, la recomendación de la cancillería y demás instituciones participantes es

promover la bancarización, el uso del sistema bancario por medio de transferencias con créditos hipotecarios, o de libre inversión por medio de un apoderado. Se sugiere la compra de casa sobre planos, anotando que puede representar mayor ganancia para los compradores al valorizarse el inmueble, y se argumenta que con lo que las familias pagan de alquiler, se paga la cuota del crédito. Así mismo, señalan que el sector de la construcción favorece la economía y el ahorro familiar, contando además con todo tipo de facilidades para que los colombianos puedan comprar vivienda (nota Conexión Colombia, 2011).

En los proyectos para canalización de remesas en el sector inmobiliario, aparece también el programa *Mi casa con remesas* publicitado con la frase *Ahora su plata enviada del exterior es una casa propia en Colombia*. Se describe como modelo de financiación para la compra de vivienda, mejoramiento o complemento de cuota inicial, dirigido a personas que reciben remesas constantemente de sus familiares en el exterior.

Este proyecto tiene como objetivo facilitar el proceso de acceso de las familias afiliadas a las Cajas de Compensación con familiares en el exterior, a los servicios de asistencia técnica, oferta de vivienda, crédito hipotecario, créditos complementarios para vivienda, microseguros, “mi negocio con remesas”, y asesoría jurídica. “Para que muchas más familias y los inmigrantes colombianos puedan contar con un patrimonio seguro hoy y a su regreso”. En la información publicitada al respecto se especifica que el proyecto beneficia a los afiliados a una Caja de Compensación Familiar, pertenecientes a los estratos 1, 2, 3 y 4 que tienen un pariente en el exterior, y envíen dinero a Colombia. (Tarjetón CNU, 2010) (nota portal Mi Casa con Remesas, 2011).

A través de Bancolombia puede acceder a este crédito para vivienda y pagarlos con los giros en dinero que recibe del exterior. El programa se encuentra disponible en las regiones colombianas de Bogotá, Cali, Medellín, Pereira, Armenia y Manizales. Reconocidas entre los principales lugares de origen de migrantes colombianos. (Tarjetón CNU: 2010) (Nota portal Mi Casa con Remesas, 2011)

El programa Mi Casa con Remesas es auspiciado por el BID y el FOMIN, en alianza con las cajas de compensación como Cafam, Comfenalco Valle, Comfenalco Quindío, Confamiliares Caldas, Con-

familiar Risaralda, Bancolombia y Asocajas, y promovido por el Programa CNU, desde donde se describe como un proyecto:

Para el desarrollo del mercado de financiación de vivienda para personas de bajos ingresos, que busca también, la afiliación de colombianos en el exterior a las Cajas de Compensación Familiar, entidades sociales que prestan servicios de recreación, créditos de vivienda, educación, propician salud, entre otros aspectos. Tal proyecto reúne diversas entidades de distintas regiones del país y esperamos que con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo, financiador del proyecto, logremos el mejor impacto para nuestra población. (Intervención Jaifa Mezher, FGMD, 2008)

Es notorio cómo la promoción de este tipo de proyectos sigue basándose en lo que se plantea como el “buen” uso de las remesas, y en la idea del retorno a Colombia y el direccionamiento de la oferta no sólo para los migrantes sino también para su familia en origen. Así se plantean entre las ventajas que:

Tanto usted como su familiar en el exterior serán titulares del bien. Ahora su casa es un patrimonio familiar. (...) Usted puede ayudar a que el esfuerzo de su familiar que se encuentra trabajando en el exterior, se concrete en un patrimonio de largo plazo que mejore la calidad de vida de la familia. Y usted le estará garantizando que al volver a Colombia encontrará materializado el fruto de su trabajo. (Nota del portal micasaconremesas.com, 2011)

Por último, cabe mencionar dentro de la gama de servicios promocionados por CNU vinculados al sector inmobiliario,

el proyecto de *Ahorro voluntario* con el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), con el cual, suscribiendo un contrato con el FNA los colombianos residentes en el exterior pueden tener la posibilidad de acceder a los créditos para vivienda que ofrece el FNA, ahorrar para la negociación del crédito, después de cumplir la meta de ahorro, certificación para solicitar el subsidio de vivienda y certificación para lograr los beneficios tributarios. (Guía para los colombianos en el exterior, 2009: 44-45)

En suma, los servicios que ofrece el programa CNU, en su mayoría están dirigidos a migrantes que puedan costearlos, surge aquí la figura del migrante como cliente y una construcción de planes de intervención especialmente en el tema de las remesas en estructuras de mercados, espacios de inversión consolidados en asocio entre entidades públicas y privadas a los que se accede en la medida de poder hacer aportes continuos, de contar con recursos además de los requeridos para la supervivencia de los migrantes y sus familias en origen. Es aquí donde vuelve a revelarse la idea de las remesas como disponibles, o como ingresos adicionales fuera del salario familiar destinado a cuestiones básicas.

En general, se evidencia una lógica selectiva en las estrategias de vinculación y atención del Estado colombiano por medio de CNU: por un lado, mantienen el acento en los aportes de los migrantes para el país, o la administración de los recursos a los que puedan acceder en el proceso migratorio, y por otro lado, aunque se promocionen como posibilidades a las que pueden acceder todos los migrantes colombianos, independientemente de su estatus migratorio, están dirigidas a migrantes colombianos que tengan los recursos e intereses enfocados en las áreas en las que se enmarca la oferta, dejando de lado la manera en que se establece la intervención estatal, en la cual el Estado atiende a las demandas de los migrantes como clientes y no como ciudadanos.

### *2.3. La retórica de la protección social: la contribución a los fondos pensionales colombianos*

El Programa CNU tiene entre sus actividades la promoción de programas existentes en Colombia, permitiendo la afiliación al sistema de seguridad social de pensiones<sup>14</sup> del Instituto Colombiano del Seguro Social (ISS) y la semana binacional de la Salud. La primera estrategia denominada *Colombiano Seguro en el Exterior* habilita que los colombianos residentes en el exterior envíen aportes mensuales al sistema y si el sujeto cumple con los requisitos de ley y la normatividad vigente, accedan a una pensión. En términos generales permite a los colombianos que residen en el exterior continuar con los aportes efectuados en Colombia o iniciar aportes. En un primer momento se realizó un acuerdo con la Western Unión,<sup>15</sup> para disminuir los costos de transacción para el envío de dinero y en un segundo momento con la creación

del Sistema Integrado de Pagos de Aportes para la Seguridad Social PILA, realizar la transacción vía internet.<sup>16</sup>

La segunda actividad que consideran relevante en CNU desde la perspectiva de seguridad social se refiere a la Semana Binacional de la Salud, que es una iniciativa construida desde varios países y la cual a partir de acuerdos es asumida por el gobierno colombiano en 2007. Al respecto se han generado varias actividades principalmente en Estados Unidos y Canadá, medidas con las cuales se les brinda atención médica, salud bucal, exámenes, vacunas, talleres e información de forma gratuita, entre otras actividades dirigidas a migrantes latinoamericanos considerados población vulnerable.

Después de un año de gestiones y de intercambio de experiencias, Colombia en el 2007 se sumó a esta semana de esfuerzos por la salud junto con Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Salvador, y Ecuador. Esta iniciativa lleva mancomunadamente a los múltiples rincones de Norteamérica atención especializada en las diversas áreas de salud y en jornadas de prevención a gran parte de la población latinoamericana más vulnerable. (Intervención Jaifa Mezher, FGMD, 2008)

Por otro lado, en la actualidad Colombia ha firmado convenios bilaterales con Argentina, Chile, España y se están negociando acuerdos con Ecuador, Estados Unidos y otros países. Algunos de estos acuerdos son asumidos como logros de gestiones del programa.

La protección social históricamente ha representado la capacidad estatal centrada en la posibilidad de permitir el acceso a derechos de los ciudadanos para que estos se aseguren en torno a la vejez, el desempleo y la salud. En contravía planteamos que existe una disyuntiva entre los discursos de la protección social y la práctica cotidiana gubernamental, que al interior del contexto colombiano con la ley 100 de 1993, que reforma el sistema de protección social, evidenció el paso hacia una mayor desprotección que se comprueba con el incremento en la edad de pensión (55 a 60 en mujeres y 60 a 62 en hombres) y semanas de cotización (de 1.000 actualmente a 1.300 semanas que deberán ser cotizadas en 2015), privatización de las empresas prestadoras de salud y pensión, lo que a su vez ha generado incrementos en los costos de cotización y las condiciones de acceso.

Por ello, podríamos resaltar que habría tres estrategias principalmente, para mitigar la pobreza de los individuos y las familias en un marco de protección social: una de ellas es de carácter estructural y tiene que ver con la capacidad del Estado de redistribuir el ingreso a partir de la universalización del acceso a bienes y servicios de calidad; la segunda es asistencial, que refleja recursos focalizados para atender lo inmediato, a partir de subsidios a personas y familias que no pueden generar ingresos y, la tercera *no hacer política*, que es también una forma actual del ejercicio de la política en Colombia. En el caso del Estado colombiano prevalecen el segundo y tercer mecanismo como forma de abordar la problemática social.

Lo anterior nos permite observar que la política exterior en relación al ciudadano, enmarcada en el discurso propio del programa CNU, además de actividades específicas de difusión de servicios, se plantea como una política que ha obviado la atención al migrante y sus familias, donde el eje central del programa se encuentra en el direccionamiento de las remesas. En este caso el Estado vuelve a asumir un rol mediador entre las empresas y los connacionales en el exterior, similar al de las Ferias Inmobiliarias.

Reiteramos que como se ha venido evidenciando, los programas de CNU se enfocan en sujetos con capacidad de enviar remesas a Colombia, como correlato se ha obviado que hay muchos colombianos en el exterior cuya migración se ha dado en el marco del desplazamiento forzado, y se encuentran como solicitantes de asilo y refugiados, para los cuales no existe desde el CNU ningún tipo de instrumento, ni acción; lo cual es consecuente con la invisibilización de esta población como parte de la política migratoria del Estado.

### 3. La migración regulada y el migrante como mercancía en el marco del codesarrollo

Otro de los ejes centrales en el trabajo desarrollado por el Programa CNU es la migración *regulada y ordenada*, la cual ha sido abordada desde estrategias que según lo mencionan documentos de CNU, buscan profundizar y promover los derechos de los migrantes, prevenir las migraciones clandestinas, la trata de personas y la explotación laboral a partir de actividades como:

Acciones con alcaldías y gobernaciones en las principales zonas de emisión de migrantes, para prevenir los efectos negativos de la migración y potencializar los efectos de la migración sobre el desarrollo de las regiones (...) acompañamiento y seguimiento a los programas de migración laboral que desarrolla Colombia. (Tarjetón CNU, 2009)

En las estrategias adoptadas para regular y ordenar la migración, uno de los conceptos neurales es el codesarrollo, que se asume como una nueva lente para comprender los procesos migratorios, basada en la idea de resaltar los beneficios y posibilidades que se abren con estos procesos en lugares de origen y destino. El codesarrollo se plantea como:

Una puerta que se abre en la construcción de relaciones más justas entre naciones, tomando como ruta de entrada el asunto migratorio y la cooperación internacional; una perspectiva para esas relaciones, bajo la cual dicho asunto deja de verse esencialmente como problema (...) una oportunidad para el desarrollo conjunto de los países comprometidos (origen y destino). (Intervención William Mejía representante de Alma Mater, en Seminario “Migración Internacional Colombiana. Hacia la Política Integral Migratoria” organizado por CNU, 2007)

Es notorio cómo este concepto se mantiene inmerso bajo la perspectiva prevaleciente en el escenario internacional desde la gobernabilidad y gestión de las migraciones, volviendo a poner el acento en la necesidad de justificar la migración, más allá del hecho de constituirse en un derecho. Es decir es de nuevo evaluada en términos de aportes al desarrollo, y validada como beneficiosa, siempre y cuando estos aportes se constaten en origen y destino.

Ahora bien, conforme a la definición señalada, cabe aclarar que la *cooperación* en asuntos migratorios no se ha constituido en un instrumento para la redistribución de la riqueza o la reconfiguración de relaciones desiguales y jerárquicas interestatales, hacia dinámicas más justas; más bien, es un elemento aglutinador y homogenizante que no contempla ninguna perspectiva del conflicto, y favorece la reproducción de esas relaciones, promoviendo un discurso y un tratamiento único frente a la temática. Así, una de las formas más promocionadas y donde este concepto se encarna son los modelos de migración laboral regulada, que trataremos a continuación.



### 3.1. Migración laboral temporal y circular en Colombia

Con relación a los programas de migración laboral, estos son concebidos como modelos que propenden a la regulación, que incrementa los niveles de desarrollo humano y potencian el impacto positivo de la migración en origen y destino. Así se revelan como una preocupación constante para CNU,

Temas como la Migración Laboral Regulada, un asunto que deseamos abordar bajo una Comisión Observadora Interinstitucional, (...), ya que son cerca de 2.400 personas por año que viaja a España –por medio del SENA– y Canadá por medio de la OIM - a través de visados laborales y certificados, y en cooperación con entidades inmersas en el modelo de Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC). (Intervención Jaifa Mezher, coordinadora CNU, en FGMD, 2008)

La propuesta de Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC), se establece como un modelo de contratación propiciado por la necesidad de contar con trabajadores migrantes, dada la escasez de mano de obra en la región de Cataluña (España), para el trabajo agrícola. Los contratos se extendían de seis a nueve meses, con la indicación de retorno a los países de origen, y con la posibilidad de convocar a los migrantes en las próximas cosechas. Este modelo surge inicialmente en el año 2000, aunque se viene implementando de forma similar desde 1992, en la *Unió de Pagesos de Catalunya* y su *Fundación Agricultores Solidaris* (FAS).

La OIM propone en el año 2006 replicar este modelo con recursos del Programa de Movilidad Internacional para personas mayores AENEAS, de la UE, de la mano de acciones como documentación y sistematización del modelo a través de estudios académicos sobre la dinámica migratoria, consolidar y replicar el modelo MLTC por medio de políticas y alianzas estratégicas, optimizar el uso de las remesas como herramienta para el desarrollo socioeconómico y mejoramiento de la calidad de vida de los migrantes laborales, sus familias y comunidades de origen y establecer alianzas con organizaciones públicas y privadas para la implementación de procesos de desarrollo local y regional. Es así como se exponen resultados de la implementación del modelo en el año 2007, a través del cual 1.400 trabajadores temporales migraron a Cataluña, 40 alcaldías y gobernaciones de Colombia se vincularon al

modelo y se desarrollaron proyectos enmarcados en la idea de codesarrollo por más de un millón de dólares, así también

90 proyectos productivos individuales y 32 asociativos están en fase de planeación o ejecución en las comunidades de origen de los migrantes que han participado en el modelo. Los temporeros han recibido capacitación (orientada a proyectos de codesarrollo) en 20 diferentes áreas de formación antes, durante y después de su migración laboral. (OIM, 2011)

No es infundado en este sentido que la institución que tiene mayor responsabilidad en el proceso de gestión del modelo sea el Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA). Dicha institución estatal encargada de formar técnicos y tecnólogos en Colombia con dependencia directa del Estado, es el ente facultado para seleccionar, capacitar y orientar a los migrantes que se insertan en el modelo de MLTC. Esto es posible en la medida que el SENA actúa como intermediario de la demanda laboral de trabajadores en España y la selección de trabajadores con los perfiles requeridos, que se encuentran registrados en su base de datos. En este sentido se han consolidado algunos nichos de migrantes laborales, en distintas regiones del país, principalmente de zonas rurales de los departamentos del Cesar, Nariño, Quindío, y de las ciudades de Bogotá y Cali.

La Red Alma Mater expone que la MLTC permite que la contratación en origen reduzca los factores de incertidumbre del migrante en aspectos como: empleador, salario, tipo de trabajo, derechos a disfrutar, condiciones de alojamiento, documentos de viaje y tiempo de permanencia, cuyos beneficiarios en primera instancia son los trabajadores y sus familias (Alma Mater, 2008: 6).

Es así como el SENA ofrece a partir de la intermediación de los gobiernos de España y Colombia, *facilidades* para tener residencia temporaria como trabajadores. En este sentido se habilita al migrante con un permiso de residencia, permiso de trabajo, unificación familiar, capacitación y actualización, apoyo técnico en la creación de nuevas unidades productivas en Colombia, retorno asistido a Colombia, obtención de recursos para proyectos productivos e implementación de programas de codesarrollo (SENA, 2011). La MLCT es entendida desde el SENA como una estrategia de regulación migratoria, que impide migraciones clandestinas y la explotación del migrante. Asumir la MLTC como for-

ma de migración viable, donde por unos pocos euros –por los cuales no trabajaría un español– son contratados los migrantes, condicionando la movilidad a tiempos específicos, y además intentando direccionar sus ingresos familiares hacia estrategias de codesarrollo, en realidad representa una forma de explotación al migrante, seleccionando personas en contextos donde la precariedad de las condiciones del trabajo conlleva a optar por la MLTC como una estrategia de supervivencia.

Varias ONG han asumido la posición del migrante no como peligroso –definición parte del discurso internacional de securitización– sino como recurso. En este sentido la Asociación Iberoamericana para la Cooperación, el Desarrollo y los Derechos Humanos (AICODE), propone la creación de un servicio de información y formación para inmigrantes colombianos inscritos y seleccionados para trabajar en España, y que se encuentren en la base de empleo del SENA, y con la presentación de charlas sobre los peligros del tráfico humano laboral, información gubernamental, y asesoría en general a los migrantes en destino y a sus familias en origen.

Como plantea Néstor Ordúz, asesor del programa CNU, en el documento “Migración, Laboral, Temporal y Circular, Experiencias, Retos y Oportunidades” publicado por la OIM, la MLTC se ha constituido en una estrategia estatal orientada a:

(...) minimizar los elementos negativos que posee la migración, y ésta se presenta como una de las mejores alternativas actuales de migración.(...) La MLTC es un *esquema* que se destaca por varias razones: es una migración laboral controlada, que al ser una iniciativa de empresas nacionales en destino es regulada y aprobada por los Estados (de origen y destino), permitiéndole al migrante una estancia regular en su territorio, lo cual le genera certeza jurídica tanto al empleador como al empleado, estimula la legalidad, y reduce la irregularidad. (Ordúz, 2009: 133. El énfasis es nuestro)

En términos generales, este discurso evidencia la presencia en el contexto local de las políticas de seguridad y control sobre las migraciones que se desprenden del marco de la gobernabilidad migratoria, promovidas desde los países e instituciones del Norte, evidenciando el rol asignado a las periferias como nichos de migrantes laborales y mano de obra de baja remuneración. Es una mirada de nuevo utilitarista de los procesos migratorios validados sólo como funcionales al mercado

y a las economías de los países de destino, a su vez dominantes en el escenario jerárquico de poder a nivel internacional.

Así mismo, la manera en que es concebida la migración implica un proceso de enriquecimiento no sólo en el sentido de recursos materiales, sino de formación como una capitalización de la mercancía, que en este caso será el *capital humano*. Es decir, se asume la migración como un proceso comercial, dentro del cual la mercancía son los mismos migrantes, y la migración es exitosa en la medida en que se constatan réditos de este proceso y que estos representan las contribuciones esperadas al “desarrollo”, argumento que también se evidencia con claridad en los planteamientos alrededor del codesarrollo.

Es importante señalar la vinculación directa entre modelo de MLTC<sup>17</sup> y la migración regulada y el desarrollo. Por un lado, los proyectos migratorios, los intereses y decisiones que dentro de estos procesos deberían ser parte de la libertad y autonomía de los migrantes, pasan a ser limitados y controlados por los gobiernos e instituciones que promueven estos modelos y que se enfocan en concebir al migrante exclusivamente como mano de obra. Es una mirada deshumanizante alejada de la concepción de los sujetos migrantes en un sentido integral, cosificadora de los sujetos, pensados como una mercancía intercambiable, exportable, que se oferta, y es funcional a las economías de los países donde se insertan por un ciclo determinado, abaratando los costos por la mano de obra, y apaleando al asistencialismo para atender el desempleo y la precariedad en la cobertura de cuestiones básicas de supervivencia en los países de origen.

Este modelo se presenta bajo un discurso que supuestamente prioriza al migrante, siendo contradictorio con las condiciones en las que se desenvuelve el mismo modelo, frente a las que los migrantes no poseen ninguna injerencia o posibilidad de negociación respecto a las condiciones y dinámicas en las cuales se desarrollan sus proyectos migratorios. Por ejemplo su tiempo de estadía, o movilidad en el lugar de destino, inserción en otros ámbitos, y cuestiones propias de otras dimensiones del migrante más allá de su condición de trabajador, generan una movilidad limitada, condicionada al retorno y ordenada en función de las fluctuaciones del mercado.

Prevalece allí una mirada economicista, que invisibiliza problemáticas estructurales arraigadas en los países de origen y en el mismo funcionamiento del sistema capitalista, que intervienen fuertemente en

la decisión de migrar, y que son naturalizadas y no son atendidas de manera prioritaria por los Estados y los organismos que tienen injerencia en la configuración de las políticas, delegando en los migrantes la responsabilidad de promover condiciones que desde el ámbito estatal no han sido garantizadas, donde el migrante se encuentra a disposición del Estado y no a la inversa.

### 3.2. *¿La migración para qué tipo de desarrollo?*

En los discursos donde se presenta la migración vinculada al desarrollo, concretamente la migración como factor de desarrollo, enfatizan, como hemos mencionado, los proyectos de canalización de las remesas, y los programas fundados en ideas como codesarrollo. Es recurrente encontrar acuerdos en la existencia de esta vinculación en los discursos de organismos internacionales como la OIM<sup>18</sup> y en discursos estatales. En este sentido, por ejemplo, una de las coordinadoras del Programa CNU señala al presentar la oferta de servicios que:

El Programa Colombia Nos Une, del Ministerio de Relaciones de Colombia, ha sido un gran gestor de cambio en el trabajo que se adelanta en lo público y en lo privado, y cómo instamos a una mayor sensibilización por una visión social, económica pero también familiar de la migración colombiana, como un sector importante de la población, foco de desarrollo y de progreso. (Intervención Jaifa Mezher, Foro Global Migración y Desarrollo, 2008)

En este marco es preciso recordar que desde esta perspectiva que asume la migración para el desarrollo, la migración aparece siempre en una constante evaluación, en un problema de direccionamiento en su devenir, siendo catalogada como positiva o negativa en relación a los costos o beneficios que puede traer consigo, los cuales son diagnosticados conforme al rol funcional que los migrantes deben cumplir tanto en origen como en destino, dependiendo del contexto y de la dinámica presente en un orden interestatal hegemónico y jerárquico, el cual a su vez obedece a intereses dominantes en las relaciones de poder asimétricas Norte-Sur.

En esta línea los procesos migratorios lejos de ser validados por el hecho en sí de constituirse en un derecho, y legitimados por el ejercicio de la movilidad humana, son reconocidos sólo a partir de acomodarse

dentro de los parámetros en los que la migración es concebida como positiva (es decir regulada y ordenada), cumpliendo con los aportes que le han sido atribuidos en el crecimiento económico, tanto en origen como destino, prevaleciendo una lógica mercantilizada de los mismos migrantes, que va en detrimento de la autonomía sobre sus propios procesos migratorios.<sup>19</sup> En caso de no ajustarse a esta lógica se constituirían en flujos indeseables, que precisan ser controlados, o serán invisibilizados como ciudadanos que requieren la atención estatal. Como se observa en el caso del programa CNU, donde gran parte del conjunto de la comunidad colombiana no se ajusta a los perfiles de migrantes a los cuales se dirigen sus acciones.

Otro concepto importante de analizar es la noción de desarrollo, y lo que se entiende por *desarrollo*<sup>20</sup> actualmente, se puede inferir de los discursos relacionados con el tema es que aparece también como un concepto naturalizado y desligado de la perspectiva del conflicto en las relaciones internacionales. Podemos decir que la noción de desarrollo hace parte de la cultura de la planificación en el contexto de la internacionalización global de la economía. Dicha concepción ha variado en el tiempo y afectó principalmente a los países del llamado Tercer Mundo, a los cuales se les propuso seguir los parámetros de los países que alcanzaron el *desarrollo*. Desde su existencia en la segunda posguerra, dicho discurso no ha traído consigo el prometido mejoramiento del nivel de la calidad de vida los sujetos del Tercer Mundo. Es así como el concepto de desarrollo se fundamentó en el discurso de Occidente que reflejó las representaciones del Tercer Mundo como una realidad posible de ser colonizada (Escobar, 1997). A su vez, cabe retomar la idea desde la perspectiva de la dependencia, que contradice estos supuestos cuando aclara que el subdesarrollo no es previo al desarrollo sino que es paralelo. Es así como el discurso del desarrollo sostiene la configuración asimétrica de poder y de diagnóstico con relación a lo que debe entenderse como *desarrollo*.

Este proceso se presenta en varios estadios, donde “La percepción del extranjero como alguien que necesita ayuda ha tomado sucesivamente las formas del bárbaro, el pagano, el infiel, el salvaje, el ‘nativo’ y el subdesarrollado” (Trinh, en Escobar 1997: 25). Es así como diagnosticar al “otro” como subdesarrollado, era ya desde los años cincuenta el discurso hegemónico. Este discurso se construye tanto internamente –al interior de los países– como externamente –otros países– a modo

de fundamento del discurso del desarrollo y las condiciones que de esta forma específica de pensar el *desarrollo* se desprenden. Así se constituye un mecanismo administrativo de poder, para designar al *otro* e intervenir en su realidad.

Si el Tercer Mundo produce migración forzada, esto se debe a las posiciones de los Estados desarrollados y a una estrategia desigual de internacionalización de los procesos productivos y financieros, sumado a la apropiación de los recursos naturales, excedentes económicos y fuerza de trabajo de estos países. La demanda de *mano de obra* barata calificada y no calificada fluctúa constantemente en los países en desarrollo por el incremento de migrantes, y son estos quienes siendo sujetos en situación de exclusión en los países receptores, asumen los trabajos en condiciones de desigualdad salarial, dadas sus condiciones de sujetos construidos en el discurso hegemónico como diferentes y subalternos y de no contar con los derechos brindados por una condición de ciudadanía. Es así como la migración deviene de los problemas del desarrollo, lo que no significa que sea propiciadora de éste.

#### 4. El migrante y su participación política

Una de las estrategias discursivas destacadas de la presidencia de Uribe fue el papel preponderante asignado al marketing como estrategia que posicionaba ideas y discursos. Un ejemplo de ello fue la creación de la marca país, con *Colombia es pasión*, que evidencia el interés de posicionar a Colombia como un país diferente en la coyuntura de la presidencia de Uribe Vélez. Si bien se asumió como un marco para ampliar la inversión extranjera, consideramos que también fue un elemento clave para la consolidación de una imagen en el exterior de Uribe y que amplió su popularidad. Al respecto cabe aclarar que el planteamiento *positivo* de Colombia en el exterior es fundamental para generar cierta dinamización económica, a través de incentivar la inversión, pero deja mucho que decir y oculta la otra cara de la realidad colombiana en torno al desplazamiento forzado, la concentración del territorio, la desigualdad y exclusión social y otras tantas cuestiones sociales invisibilizadas.

Un factor que influyó en la popularidad de Uribe Vélez fue el trabajo permanente por construir y afianzar una imagen favorable y po-

dríamos decir “paternal” del mandatario, la percepción frente a esta imagen es planteada por algunos electores así:

En vísperas de la reelección presidencial del 2006, los colombianos percibían al mandatario como un hombre “trabajador, cercano y preocupado por los ciudadanos”. (...) logró construirse una sólida imagen pública a lo largo de su primer mandato basada en una idea de firmeza, ampliamente difundida en los medios de comunicación. Aplicó el concepto de “campana permanente” durante sus primeros cuatro años, y con una estrategia de comunicación eficaz fue coherente en el tiempo y manejó en forma adecuada su imagen. (Richard, 2008: 73)

Esta campana permanente ha atribuido roles a los migrantes desde las distintas instancias gubernamentales, propendiendo por el fortalecimiento de un imaginario que los considera como *embajadores*. Este es el caso de CNU:

En general, el programa ha contribuido al reconocimiento de la crucial importancia y contribución de los migrantes a la estabilidad del país en medio de la presente crisis y a su papel de embajadores de la nación en el exterior, como se les denomina en el discurso oficial. (Guarnizo, 2006: 96)

A través del reconocimiento de la importancia de los migrantes colombianos y los roles asignados, en este caso como embajadores, intentan consolidar una imagen positiva del gobierno en el exterior y reflejan en los escenarios políticos la relevancia que el factor de la imagen tiene en las disputas políticas en la actualidad. También supone un apoyo al gobierno en cuanto a las medidas adoptadas<sup>21</sup> y sus proyecciones políticas.

Por otro lado, según el periódico digital *Canadá Hoy*, con sede física en Vancouver Canadá, en entrevista dada a este medio por Álvaro Uribe Vélez en mayo de 2006, el presidente afirmó que, “los colombianos en el exterior hacen parte de su programa de gobierno y que gracias a sus votos, los planes para el próximo cuatrienio también los beneficiará”. En relación a la pregunta sobre qué haría en el orden legislativo y administrativo para mejorar la calidad de vida de los colombianos en



el exterior, Uribe Vélez claramente resalta el tema de las remesas como punto central y eje de las acciones del gobierno, al contestar:

(...) en los próximos cuatro años si ganamos las elecciones continuaremos con las políticas de apoyo y mejoramiento de las condiciones de los Colombianos en el exterior, en cuanto a las remesas, el Gobierno le devolverá la dignidad a las mismas, estos recursos deben canalizarse para que se usen menos en actividades de consumo y más en la inversión de bienes productivos o vivienda. Con este objetivo se establecerán incentivos regulatorios, bancarios y fiscales. (Uribe Vélez en entrevista realizada por el diario *Canadá Hoy*, 2006)

De otro lado a la pregunta sobre cómo abordaría la temática de los migrantes forzados, de forma arbitraria añadió que tendrían posibilidades de acceder al sistema del Seguro Social en el Exterior, es decir cotizar a pensión.

En el contexto colombiano la participación en política electoral de un mandatario en ejercicio estaba prohibida hasta la reforma constitucional aprobada para la presentación a reelección de Uribe en 2006; este hecho permitió que por primera vez pudiese un presidente hacer campaña al finalizar su período, para intentar continuar en el gobierno. Por este motivo es pertinente observar aquí las reflexiones realizadas por el presidente en un contexto de campaña y que ubican el interés en la población que habita más allá de las fronteras. Una omisión en sus reflexiones, acaso premeditada, es que no se observa un discurso dirigido a la población en situación de migración forzada, solicitante de asilo o refugio, probablemente porque debido a su estatus precario en destino no son posibles electores, además de representar una realidad que no se pretendía evidenciar en el proceso de campaña electoral. Por otro lado, se torna evidente la presencia del discurso de *seguridad democrática* como elemento recurrente y de gran peso. Este es el marco político principal que engloba los postulados durante la presidencia de Uribe Vélez.<sup>22</sup>

En otros escenarios, CNU desde los *Consejos colombianos en el exterior*, siguiendo la fórmula de los consejos comunitarios propios del gobierno Uribe Vélez, pretende, a través de la identificación de necesidades y caracterización de los connacionales en el exterior, reconstruir y construir capital social a partir del apoyo de investigadores colombianos expertos en el tema migratorio, capacitar en liderazgo, sensi-

bilizar a los cónsules, afianzar la red colombiana de investigadores de Migraciones Internacionales y ser un canal entre las instituciones y los colombianos en el exterior. Esto con el fin de generar desde la iniciativa de CNU sensibilización en torno al tema migratorio, participando igualmente de espacios de difusión de la temática como la Comisión Accidental Migratoria, la Comisión Intersectorial de Migraciones y el comité de estadística.

Houston (EEUU) es un caso emblemático para CNU, en el sentido de ser una prueba piloto del establecimiento de la participación política, a partir de la puesta en marcha de estrategias propuestas por CNU y llevadas a la práctica por personal de la embajada y delegados de CNU desde 2004. Allí se evidencia la capacidad de convocatoria, de diagnosticar a la población para acercarla al discurso de la política exterior migratoria, incipiente en ese momento. Deja este ejercicio como resultado algunos lineamientos que se proponen replicar para mejorar las prácticas de acercamiento con la comunidad de colombianos. En esta dirección se propone afianzar lazos entre la comunidad a partir de asociatividad y la interacción con el consulado, postulando que el interés es generar confianza en sus líderes y que existan órganos de carácter confederativo que sirvan de interlocutores con el cónsul.

Uno de los programas que ha tenido mayor difusión en CNU ha sido el programa *Plan Comunidad en el Exterior*, cuyos objetivos son muy similares a lo propuesto por los *Consejos colombianos en el exterior*, en el sentido de promover asociaciones y equipos de colombianos que cooperen con el consulado en diferentes temas, reconocer necesidades y establecer iniciativas para darles respuesta, realizar talleres de liderazgo y como espacio de difusión de la intermediación de servicios ofrecidos desde CNU. Este plan inició primero su implementación en Estados Unidos y se propuso que posteriormente ocurriese lo mismo en Sur América y México (intervención del ministro Fernando Araujo, 2007).

*El Plan Comunidad en el Exterior*, lo que busca es acercar la cancillería y su servicio diplomático y consular a la comunidad, escucharla, parece extraño pero realmente, muchas comunidades en el fondo lo que quieren es sentirse apoyadas, escuchadas, en sus reclamos o en sus sugerencias, y eso es lo que está haciendo el Plan Comunidad, acercándonos a la comunidad como tal. (Entrevista a Asesor (3) del programa CNU, Mesa de trabajo participación política, 2008)

La creación del *Plan Comunidad en el Exterior* asume un trabajo más cercano a la comunidad colombiana y a diferencia de los primeros años donde la aproximación se buscó a través de estudios diagnósticos, un asesor del programa dice al respecto:

(...) el giro principal que se le ha dado es mayor importancia al tema que piden los colombianos en exterior y son servicios (...) El plan Comunidad en el Exterior por ejemplo este año si no estoy mal alcanzó cerca de 36 reuniones, y ya se está proyectando, para salirse ya del área de Estados Unidos y España, para meterse ahora con el tema de Centroamérica, con el tema de América del Sur, acompañado con todas estas reuniones de los cónsules, embajadas, para generar sinergias entre la comunidad y pues estas entidades del Estado, para acercarlas más. (Entrevista a Asesor (5) del programa CNU, 2008)

Otra forma de señalar este cambio de orientación se visualiza cuando se plantea:

Cuando empieza el 2006 empezamos nosotros con el Plan Comunidad en el Exterior, es un plan que permite ya talleres de sensibilización y capacitación con la comunidad presenciales, entonces esto genera mucho más interés por la comunidad al programa CNU, y empieza a crearse un círculo de confianza y empieza a trabajar en lo que es el capital social, que es lo que nosotros denominamos que estamos haciendo tejido humano. (Entrevista a Jaifa Mezher, entonces coordinadora Programa CNU, 2008)

Así, la participación política es tenida en cuenta desde los postulados de CNU como una participación sólo en términos de sujetos organizados, dando privilegio a un concepto de sociedad civil tergiversado que postula que la sociedad es representada por grupos de interés en este caso de carácter no gubernamental, quienes responden a la voz del colectivo; en este sentido AESCO, INPOLDEM y otras que entre sus fines reflejan interés por los migrantes, se tornan instituciones acompañantes del discurso institucional y lo reproducen con matices.

#### 4.1. CNU y el servicio consular colombiano<sup>23</sup>

La relación migración internacional y asuntos consulares, también se plantea como ámbito desde el cual establecer formas de vinculación

con los colombianos en el exterior, a partir de los nexos existentes o a construir en las diferentes embajadas y consulados, constituyéndose en espacios relevantes para la difusión de las propuestas del programa CNU. Los temas principales en esta área se han remitido al acceso a la tarjeta de registro consular sin costo (TRC), un *call center* informativo para los trámites en los consulados, trabajo conjunto para desarrollar actividades culturales y el manejo adecuado de las donaciones.

La Tarjeta de Registro Consular (TRC), representa una identificación que desde el 2006 viene siendo entregada a los migrantes en los consulados, y tiene como objetivo servir como documento bilingüe y segunda identificación además del pasaporte o el registro civil de nacimiento. El *call center* es una línea telefónica habilitada para consultas de los migrantes. Y en relación a las actividades culturales, se firmó un convenio interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo – IDCT, con la finalidad de apuntalar las actividades de CNU “encaminadas a la vinculación de los colombianos residentes en el exterior y promover los intereses nacionales y/o distritales en materia comercial y de inversión turística y cultural” (CNU, 2005).

Por otro lado, para la administración de las donaciones, según las directrices propuestas en 2005 por la canciller Carolina Barco, se asume que el cónsul cumplirá funciones de escribano, y mediante una declaración jurada del donante se pretende evitar la presencia del cónsul para el embarque de las donaciones.

En la atención a la comunidad, se enfatiza la necesidad de tener un asesor social, además del asesor jurídico en cada consulado, que oriente a los connacionales en la llegada al lugar de destino. Así también la realización de talleres con los cónsules con el propósito de:

Generar confianza (...), mejorar las relaciones con los consulados, (...) nosotros vamos a hacer nuevamente un taller a cónsules para sensibilizar el tema de las comunidades; los cónsules muchas veces no les gusta atender a las comunidades o el trabajo que tienen específico del día a día no les permite atender a las comunidades. (Jaifa Mezher, entonces coordinadora del Programa CNU, Ministerio de Relaciones Exteriores CAM, 2006)

Sumado a las estrategias virtuales desplegadas por CNU, los consulados son la representación del Estado colombiano fuera de sus

fronteras y se constituyen en espacios físicos que reflejan las relaciones vinculares existentes con los connacionales en el exterior. Este hecho evidente para el programa CNU, permitió que se abordase como una prioridad la capacitación del personal consular, y además de ello, la representación de un funcionario de CNU, en los lugares con mayor población migrante.

## 5. CNU frente a la conformación de redes transnacionales

Con la intención de generar lazos y comunicación con los migrantes en el exterior, se propone desde el programa CNU<sup>24</sup> afianzar lazos y promover redes a partir de los avances en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Estos espacios principalmente virtuales configuraron plataformas con la intención de generar las interacciones entre gobierno (Consulados, CNU) y migrantes, entre los mismos migrantes en los diferentes países y entre diferentes áreas de interés de los migrantes, así como también asociaciones previamente consolidadas.<sup>25</sup>

Las estrategias de difusión presencial se enmarcan fundamentalmente en realización de talleres y seminarios con las comunidades y asociaciones de migrantes y sus líderes. El principal antecedente es lo realizado por el consulado de Houston.

Identificamos con un trabajo bastante largo casi de un año con una asesora (...) del programa (...) cuáles eran los líderes más importantes, los que tenían más tiempo, los más serios, los que las comunidades los reconocieran como líderes de su comunidad, los invitamos a participar dentro de este taller. (Jaifa Mezher, entonces coordinadora del Programa CNU, Ministerio de Relaciones Exteriores CAM, 2006)

Por otro lado, los espacios virtuales están principalmente reunidos en el portal Redes Colombia, que pretende promover redes sociales entre los colombianos, y de estos con el Programa, para así mantener una mayor interacción e intercambio de información. Acerca del surgimiento y concreción de este portal la coordinadora de CNU explica:

Creo que cuando se crea el programa en el 2003 de CNU, empieza a ser un poco tímido, a través de cartas y a través de contactos

más virtuales que físicos y que presenciales, más caracterizaciones (...) después se empezó a plantear el portal RedEsColombia desde ese momento el portal RedEsColombia empieza a ser un programa importante, porque podemos nosotros tener a toda esta comunidad en el exterior, a través de una plataforma virtual, la nueva tecnología creo que también une mucho más rápido y fácilmente, entonces se empieza a trabajar en el portal RedEsColombia. (Entrevista a Jaifa Mezher, entonces coordinadora Programa CNU, 2008)

Este portal de RedEsColombia, parte de una iniciativa de CNU y la OIM, con la intención de “generar capital social” entre los colombianos que contribuya al desarrollo del país (intervención Jaifa Mezher, Foro Global Migración y Desarrollo, 2008). Podemos decir que la concepción de capital social aquí establecida no se sustenta en una perspectiva relacional, sino como la utilidad que tienen determinados sujetos migrantes de aportar al país; son sólo concebidos como sujetos en la medida en que generen retroalimentación a la economía del país.

La mesa de redes transnacionales formulada y llevada a la práctica por CNU, parte de la idea de que las organizaciones no incluyen a todos los migrantes, pero son un canal para el trabajo de CNU. Se crearon una serie de boletines entre 2004 y 2005, entre ellos, *Colombia un país positivo*, *Colombia Cultural*, *Colombia una Sorpresa* y el *Boletín de Proexport*. En abril de 2005 como una de las estrategias que diera mayor publicidad al programa se realiza el lanzamiento del boletín virtual perteneciente directamente al programa para difundir sus planes.

Algunas de las principales redes patrocinadas por CNU desde RedEsColombia son la Red de Estudiantes y Profesionales Colombianos en el Exterior, que se construye como un espacio de vinculación virtual que propone además la “recolección de tesis de maestría y doctorado” en el exterior, y una feria científica para avalar los proyectos ganadores (aún no hay novedades de ello, desde su formulación en 2005). En general podemos decir que es un espacio de información y no trasciende la extinta red Caldas del Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología (Colciencias) que en 1996 fue desmontada y presentaba como objetivo el intercambio de conocimientos y establecimiento de programas de investigación con las comunidades de científicos fuera y dentro del país.

Otra red que se destaca por su singularidad es la Red Vuelven, que ofrece traslados funerarios a los migrantes que mueran en el exterior, a

partir de convenio del Ministerio de Relaciones Exteriores y empresas privadas que se encargan de previsión exequial, en sus palabras:

Esta red busca orientar, educar, sensibilizar y culturizar a la población migrante y a sus familias en Colombia sobre la necesidad de tomar un programa de previsión exequial con el fin de no incurrir en los altos costos que conlleva el procedimiento de repatriación en caso de fallecimiento. (Boletín virtual CNU 59, 2009)

Otras redes conformadas son la Red de Vallecaucanos, la Red del Sector Energético, la Red de Artistas y la Red de Académicos en Migración Colombiana, CEMIC (esta última tratada en el primer capítulo).

La red que ha tenido mayor difusión y se evidencia como un gran logro por el programa CNU es la red ColombianosNegocian.com. Tiene la finalidad de contactar a partir de una plataforma virtual a colombianos en el exterior con empresas en Colombia, con la intención de identificar y concretar negocios, a partir de esta estrategia. La red fue puesta en marcha en la feria inmobiliaria realizada en Nueva York en 2005 y actualmente se adscribió directamente al portal de RedEs-Colombia en convenio con la Red Colombiana de Apoyo Comercial (Proexport), como Red Comercial, contando con 303 miembros (RedEsColombia, 2006 y 2011).

Los argumentos institucionales sobre por qué participar en la red, se dirigen principalmente a los comerciantes, donde se señala el alto potencial que los migrantes tienen que ofrecer al estar presentes en muchos países del mundo y por la “capacidad adquisitiva” con la que cuentan, básicamente fundamentado en el aumento del envío de remesas.<sup>26</sup> Otro elemento crucial que se postula es la construcción de un discurso del colombiano en el exterior, representado en la idiosincrasia *paisa*,<sup>27</sup> y que es el reflejo de un ideal costumbrista que es sólo una de las diversas prácticas culturales presentes en Colombia. Probablemente dicha adopción discursiva se ha dotado de mayor representatividad al haber sido el expresidente Uribe Vélez originario de aquella región.

Esta red refleja el trabajo conjunto con la Proexport en la puesta en marcha de la Red Comercial colombiana, colombianosnegocian.com, plataforma virtual que promueve y facilita la identificación y cierre de oportunidades de negocio entre los colombianos residentes

en el exterior y las empresas en Colombia. (Intervención del ministro Fernando Araujo, 2007)

CNU firmó igualmente un convenio con Conexión Colombia, institución que ayuda a canalizar cooperación de la empresa privada en el exterior hacia Colombia. “Cuenta con un portal informativo dirigido a los colombianos en el exterior. Estableció una alianza con el Programa Colombia Nos Une de la Cancillería para sumar esfuerzos en la difusión de información de interés para los colombianos en el exterior” (intervención Jaifa Mezher, Foro Global Migración y Desarrollo, 2008).

Otra forma de vinculación selectiva, motivada por la idea del migrante como agente de desarrollo, es aquella que se encamina a contactarse o promover el retorno de los migrantes con alta calificación. Conforme a lo publicado en el portal oficial del Programa CNU, la base de datos de colombianos en el exterior con alta calificación supera los 9.000 registros. De acuerdo al proceso de caracterización de la población residente en el exterior a partir del programa *Incubadora de Conocimientos*, calculan alrededor de 12.000 migrantes en centros importantes de investigación a nivel mundial.

El objetivo central del proyecto es crear redes de trabajo a través de las cuales circule el conocimiento producido por colombianos, sin importar su ubicación geográfica, para contribuir con el lugar de origen en áreas estratégicas; con lo que se estaría replanteando el fenómeno denominado fuga de cerebros. (RedEsColombia, 2011)

En este sentido, según datos del Observatorio de la Migración Internacional de Profesionales del Conocimiento, habría unos 212.668 colombianos altamente calificados en Estados Unidos y España. Población que representaría un 6,4% de los colombianos en el exterior. Algunos de los países donde más emigra esta población son: Francia, Reino Unido, Alemania, Canadá, México, Brasil, Chile y la Argentina.

### *5.1. Ofertas en relación a la educación desde el Programa CNU: los programas de formación de capital humano*

Existen también varias acciones desplegadas en este campo, alianzas entre instituciones públicas y privadas, son además notorios los temas de



homologación y convalidación de títulos, y la concreción de espacios virtuales para acceder a educación a distancia. Sin embargo es importante señalar que en las referencias a las tareas de esta área no se plantea una discusión en torno a la relación entre la política educativa nacional y la migración internacional, ni una articulación entre las iniciativas presentadas y las condiciones de educación en el país.

Es así como podemos observar que CNU, a través de una mesa de trabajo con el Ministerio de Educación Nacional, facilitó lo que posteriormente sería la resolución 5547 de 2005, la cual reglamentó la convalidación de títulos otorgados por instituciones extranjeras, y la forma de estandarizar los procesos y reducir tiempo en el trámite.

Por otro lado en el año 2006-2007, 3.756 connacionales en el exterior accedieron a cursos virtuales de capacitación brindados en acuerdo con el SENA (Intervención del ministro Fernando Araujo, 2007).

Con el objetivo de capacitar a los colombianos residentes en el exterior, para que puedan enfrentar de forma competitiva el mercado laboral del país en el que residen, el SENA ha creado el programa formación en ambientes virtuales. Allí los colombianos en el exterior podrán acceder a 435 cursos completamente gratis con duraciones de entre 40 y 200 horas, disponiendo de 1.200 tutores que atenderán sus procesos de formación. (SENA, 2007)

Entre otras actividades, CNU participó en la organización del II Foro de Educación para las Migraciones como un espacio para la socialización desde diferentes países de la región en torno a la sensibilización sobre el tema. Se organizaron varias comisiones con países como la Argentina y EEUU, para suscribir acuerdos mutuos de homologación de títulos.

Una de las actividades más promocionadas es la posibilidad de suscribir un crédito educativo con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, que a partir de un apoderado en Colombia, y algunos trámites de codeudores, posibilita que el migrante realice estudios en universidades reconocidas en el exterior. Esta institución se transformó mediante la Ley 1002 de 2005, en entidad financiera de naturaleza especial con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio vinculado al Ministerio de Educación Nacional. También tiene como finalidad seleccionar posibles postulantes a convocatorias de becas propuestas por

diferentes países y organismos internacionales. Normalmente cumple funciones de entidad de financiamiento, en un contexto en el cual el acceso al sistema educativo está signado por la exclusión y limitación en el acceso a personas sin recursos económicos.

Algunas universidades han firmado convenios en el exterior y se ha acreditado en la formación de educación virtual. En este sentido la Universidad EAN, que lleva 17 años de formación en educación virtual, está orientada a la educación superior de colombianos en el exterior y sus familias, y retornados recientes. La Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, es una institución pública creada con el fin de formar a partir del compromiso del estudiante para fortalecer el autoaprendizaje, que instituyó en la Florida una sede donde ofrece programas de máster y licenciaturas. Así como también la Universidad del Norte, que ha adelantado programas en esta dirección.

Otro de los programas promocionados por CNU es el de *Colombia Aprende*, que es una web virtual donde se ofrecen programas del Ministerio de Educación Nacional, desde su proyecto Innovación Educativa con el uso de las Nuevas Tecnologías, con una oferta de cerca de 200 programas de pregrado y postgrado virtuales, y que son considerados una opción de formación para los colombianos en el exterior. Es un portal que informa a la comunidad educativa sobre programas, contactos y genera redes, ofreciendo al estudiante de educación superior ofertas sobre créditos educativos para acceder a sus estudios.

En Colombia el sistema educativo no prevé la inclusión o acceso gratuito a la misma por parte de los ciudadanos, las personas que deseen estudiar incluso en las instituciones públicas a nivel de grado deben pagar para poder contar con el acceso. Es así como, a partir de la reforma de la Ley 30 de educación de 1993 y la propuesta actual que cursa en el congreso, condicionan la educación en Colombia a un ejercicio mercantilizado donde se pretende formar a colombianos sin brindar las condiciones necesarias de acceso al derecho a la educación establecido por la Constitución Política de 1991 y se propone la creación de instituciones mixtas público-privadas, en su afán por lograr la privatización de las instituciones públicas.

Consideramos que estos factores de exclusión del sistema educativo colombiano deben ser estimados como una de las cuestiones fundamentales de los flujos migratorios actuales, que sumado a la migración forzada y a un empleo precarizado al interior del país, han condicio-

nado el desplazamiento transfronterizo de grandes contingentes de colombianos que encuentran en otros lugares mejores posibilidades de acceso a la educación. De esta forma la oferta de programas de formación virtual como estrategia de acceso al sistema educativo, naturaliza las falencias de la política social educativa con exiguos avances y no considera las condiciones estructurales propias de la dinámica del contexto colombiano.

Como ya hemos expresado frente a los diferentes programas promovidos por CNU, la formación de capital humano como paradigma de desarrollo piensa al sujeto migrante desde la perspectiva de *recursos* y de contribución, al servicio de intereses estatales y privados. Otro ejemplo que lo evidencia es el programa presentado a través del documento denominado, “Estrategias Desarrolladas por el Gobierno Colombiano para Capitalizar y Vincular los Recursos Humanos Calificados en el Exterior” (CNU, 2009).<sup>28</sup> Este programa directamente asume al migrante como capital desde la estrategia denominada “opción diáspora”,<sup>29</sup> que plantea que la “fuga de cerebros” ya no representa un problema, pues los migrantes pueden aportar desde el lugar en el que se encuentren.<sup>30</sup>

Así, asumido en concepto de capital humano por el Estado a través de CNU, en el caso de la atención a connacionales en el exterior, podemos aseverar que pensado en términos de rentabilidad, en Colombia el paradigma del capital humano ha dado un paso más allá, probablemente sea un proceso colateral, sin embargo, ha sido una estrategia *más rentable* en este caso que los migrantes se formen a través de sus propios medios en otros países y aporten al retornar o desde su lugar de residencia.

## Notas

<sup>1</sup> Por ejemplo el caso de las comunidades colombianas en Londres (Guarnizo, 2006).

<sup>2</sup> Para el cumplimiento de este objetivo se realizó un recuento de viviendas, hogares y unidades económicas, del área AMCO por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, mediante la georreferenciación de los hogares con experiencia migratoria y recepción de remesas, para la selección de la muestra. En un segundo momento, se adelantó la Encuesta sobre Emigrantes Internacionales y Remesas en el AMCO (EERI), a 2.400 unidades domésticas, con la intención de caracterizar socio-demográficamente a los hogares con experiencia migratoria y establecer sus patrones de gasto. Un tercer momento, en el que se realiza la Encuesta a Beneficiarios de Remesas

de Trabajadores en Agencias de Instituciones Cambiarias (EBRIC), con cobertura nacional a nivel urbano, en total a 582 beneficiarios del Eje cafetero. Un cuarto momento, denominado Estudio Cualitativo de Grupos Focales Aproximación cualitativa a la migración y las remesas en el AMCO realizada por AESCO (ONG) y Alma Mater (Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero). Estos diferentes estudios fueron publicados en una serie de documentos que reflejaron el proceso metodológico y los resultados de las distintas investigaciones, y que se han denominado genéricamente como informes AMCO.

De los resultados de AMCO, se pueden observar algunos puntos clave: el 18,3% de las personas de la zona recibe remesas; el 66% de los hogares receptores utiliza la remesa en gastos recurrentes, estos definidos como “los gastos en alimentos y bebidas, vestuario, vivienda (arriendo, amortización de la vivienda o cuota de administración), salud, transporte, recreación, servicios públicos, servicio doméstico, o pagos de crédito de consumo y de deudas personales” (Banco de la República, 2005: 3). El 85% de dichos ingresos es utilizado para financiar gasto recurrente y cerca del 75% del consumo básico depende de esta fuente de ingresos. Según dichos datos, 14,5% de los hogares de la zona de estudio tiene por lo menos un miembro migrante, y el 6% cuenta al menos con un miembro que residió en el extranjero. El perfil etario evidencia una mayoría de migrantes entre los 20 y 40 años, para el caso de España. El 52,5% son mujeres. En la zona AMCO los migrantes se dirigen principalmente a: España 54% y Estados Unidos 34%.

Estos resultados también fueron presentados en el Seminario “Migración Internacional, el impacto y las tendencias de las remesas en Colombia” realizado por la cancillería en el año 2005.

<sup>3</sup> El OMIC se propone funcionar a través de las siguientes mesas: 1) Migración y Desarrollo, 2) Dimensiones especiales de la migración, 3) Tendencias poblacionales, 4) Migración Laboral y 5) Retorno. Estas distintas temáticas son abordadas en el transcurso de este y el siguiente capítulo.

<sup>4</sup> En una presentación pública de CNU en 2007, se define el marco de trabajo para conseguir “Bienestar del migrante y su familia”, a partir del “uso productivo de las remesas y de todos los aportes tangibles e intangibles canalizándolos hacia proyectos que en un largo plazo le proporcionen una mejor calidad de vida” (CNU, 2007).

<sup>5</sup> Canales sostiene la importancia de un modelo teórico que permita hacer una clara diferenciación de las remesas que son parte de fondos salariales, que reflejan parte del salario del remitente y que están destinadas a gastos cotidianos (presentes), pago de alquiler, compra de comida, gastos diarios, rituales (fiestas de 15 años, casamientos) entre otros; y las que son parte de fondos de inversión, que representan cuestiones más complejas sobre el origen del efectivo y que están destinadas a distintas formas de inversión en infraestructura, proyectos comunitarios, etc. Afirma a partir de los resultados de una investigación sobre los factores determinantes de las remesas que, “en términos macroeconómicos, su dinámica y comportamiento no corresponden al de un fondo de ahorro o inversión; sino más bien a un ingreso familiar, que bajo la forma de transferencias familiares, contribuye a compensar los efectos negativos de las devaluaciones recurrentes de moneda, la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, y la pérdida de competitividad de nuestras economías, provocadas por las crisis reiteradas y los ciclos recesivos de las economías latinoamericanas” (Canales, 2008: 26).

<sup>6</sup> Desde una idea particular de *desarrollo*, enfocada en la acumulación de capital, y el mantenimiento de medidas asistencialistas que tanto en su formulación como ejecución no repercuten en una mejor calidad de vida de los ciudadanos ni contemplan las causas estructurales de la desigualdad, pobreza, desempleo, inseguridad, exclusión en el país, y por el contrario contribuyen a su reproducción.

<sup>7</sup> Es un actor importante en la definición del tema de las remesas, siendo el Banco Central de Colombia, se encuentra encargado tanto de la emisión de moneda, como de la ejecución de la política monetaria, cambiaria y crediticia.

<sup>8</sup> El Banco Mundial propone tres tipos de capitales, además del capital humano, el capital productivo (*man-made*) es el de uso más usual asociado a las finanzas y la economía; el capital natural, asociado a la cuantificación del recurso natural y lo que supuestamente representa monetariamente; y el capital social, asociado a las bases culturales e institucionales para el funcionamiento de la sociedad (Serageldin, 1996).

<sup>9</sup> Está asociada a la inversión en educación, salud y nutrición de los individuos.

<sup>10</sup> Con relación al tema de los costos de transacción, se desarrolló un trabajo conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Banco de la República, Federación colombiana de Lonjas de propiedad raíz (Fedelonjas) y la Cámara colombiana de la construcción (Camacol), “para hacer las modificaciones necesarias a la normatividad colombiana con el fin de facilitar las transacciones destinadas a la compra de vivienda. Como resultado de esta labor, el Banco de la República expidió la circular reglamentaria externa 83 del 24 de junio de 2005 en la que se atienden las dificultades identificadas por los gremios de la construcción así como las entidades financieras” (Documento sobre Ferias inmobiliarias de CNU, 2006). Otra referencia con relación a este tema la hace Fernando Loaiza, representante de Camacol anotando que “el banco de la república y la superintendencia de sociedades han generado 6 cambios normativos en los últimos 5 años, a favor de facilitar el envío de remesas y la inversión en Colombia en especial en vivienda” (Intervención Fernando Loaiza, representante de Camacol, 2011).

<sup>11</sup> Las ferias se concentran en ciudades como Miami, Nueva York, Madrid y Londres; aunque se contemplan otros lugares, estas ciudades se han constituido en principales escenarios. Es interesante señalar acá la manera en que se caracteriza la población colombiana en espacio donde se realizan las ferias, por ejemplo sobre Londres se dice que “El 69% de los colombianos en Londres recibe un salario promedio entre 501 y 2000 libras esterlinas; el 17%, menos de 500 libras al mes; el 11%, más de 2000 libras al mes y el 1.5%, 4000 libras al mes. Lo anterior permite inferir que los ingresos percibidos son en su mayoría de nivel medio alto. (...) es una población con un nivel de escolaridad alto (44% tienen títulos universitarios) y con un estrato socio-económico situado entre los estratos 3, 4 y 5 (7 de cada 10 colombianos residentes en Londres provienen de clases media y media-baja). Según el Banco de la República, del total de US\$4.489 millones de dólares que ingresaron al país por concepto de remesas en el año 2007, el 4.3% proviene del Reino Unido, cifra equivalente a US\$ 197.8 Millones de dólares” (Nota del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008).

<sup>12</sup> Se hace referencia acá a entidades a través de las cuales pueden operar bancos colombianos en el exterior, cuyos servicios implican nuevos costos. En la actualidad, los

bancos colombianos que ofrecen créditos hipotecarios para colombianos en el exterior son: el BBVA, Bancolombia, Colpatria, AV Villas y Davivienda; en cuanto a los brokers dependiendo del país se apuntan: en España, Bróker Colraices, en Londres, Bróker Master Services, en Estados Unidos, Bróker Mi Casa en Colombia y Colviviendausa.

<sup>13</sup> En ese mismo año se presentan resultados de la feria de Nueva York aludiendo al cierre de negocios por “29.5 millones de dólares. Asistieron 59 constructoras. Asistieron 4.835 colombianos. El 64% de los asistentes buscaban vivienda en un rango de 23 a 68 millones de pesos. La mayor demanda por bienes inmuebles se encuentra en proyectos para Antioquia, el centro del País, el Valle del Cauca y el Eje Cafetero. El 54% de los asistentes destinarían la vivienda a su familia”. Así también se establecen cifras para la feria de Miami “donde se cerraron negocios por \$ 10.6 millones de dólares. Asistieron 68 constructoras. Asistieron 3.150 colombianos. El 78% de los asistentes buscaban vivienda de más de 80 millones de pesos. (...) la mayor demanda por bienes inmuebles fue en Antioquia, Centro del País y Costa Atlántica. El 73% de vivienda adquirida fue destinada a familiares. El 72% acudió a financiamiento para adquirir vivienda” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008).

<sup>14</sup> En el contexto colombiano la diferenciación de los conceptos jubilado y pensionado no es común, en términos generales representan lo mismo, dado que solo se obtiene pensión o jubilación a partir de una cotización como trabajador y al cumplir determinado número de semanas cotizadas, y los requisitos de la ley y la normatividad vigente –la pensión de incapacidad solo se obtiene si el empleado era cotizante al momento de sufrir algún tipo de accidente laboral, que genere la incapacidad–. El Estado no otorga pensiones fuera de dicho marco o como respuesta de una política social (Ver Ley 100/1993 y la ley 797 de 2003).

<sup>15</sup> Empresa radicada en Estados Unidos y que cuenta con más de 445.000 oficinas en 200 países, y con ganancias en 2010 de 5.200 millones de dólares (Ver revista *Forbes*, 11/04/2011).

<sup>16</sup> Algunas de las ventajas consideradas por el ISS para que los ciudadanos se afilien a Colombiano Seguro son sus 40 años de experiencia en la administración de pensiones, sus más de 800.000 afiliados, la capacidad de afiliarse desde el exterior y continuar cotizando, la posibilidad de pago por Western Union, compromiso de pago en la moneda oficial de su país de residencia, y garantiza que si el ciudadano cotiza tanto en Colombia como en el país que reside puede acceder a las dos pensiones.

<sup>17</sup> Al respecto Vertovec (2007) sostiene que, para responder a la pregunta de ¿Por qué específicamente ahora muchos responsables de la política, están pidiendo la migración circular?, existen algunas respuestas para ello entre otras que, 1) al reconocer la prevalencia y la importancia de las prácticas transnacionales de los migrantes, han tomado fuerza las ideas que asocian remesas y desarrollo en la “migración ordenada”. 2) El mantra de “Win-win-win” se usa frecuentemente, porque se plantea que la migración circular, se asume como una alternativa que permite proveer beneficios tripartitos inmediatos. 3) La migración circular y otras formas de migración temporal son consideradas por los *Policy-makers*, como formas más sugestivas para la opinión pública, dado el incremento de la migración en los países del tercer mundo, y 4) Muchos *Policy-makers* creen tener el saber-hacer técnico que les permite discernir entre los posibles migrantes que pueden ser elegidos como migrantes de trabajo.

<sup>18</sup> En palabras de un representante de la OIM en Colombia “la OIM coincide plenamente en que debe existir el concepto de desarrollo y migración, en donde el migrante es uno de los factores que de manera decisiva aporta al desarrollo (...) se promueve una migración laboral en condiciones reguladas, ordenadas y dignas, que responda a la oferta y demanda tanto de origen como de destino” (intervención Jorge Baca representante de la OIM en Seminario “Migración Internacional Colombiana. Hacia la Política Integral Migratoria” organizado por CNU, 2007).

<sup>19</sup> La pretensión de construir un imaginario de migrante colectivo que organizado dé respuesta a los intereses presentados por el Estado, ha sido un elemento presente en las instituciones que están fomentando dinámicas organizativas similares a CNU, como es el caso del Instituto para los Mexicanos en el Exterior (IME), el cual planeado desde los años 90, emerge administrativamente el 11 de abril de 2003, paralelamente a la creación de CNU, y que presenta como objetivos la revalorización del fenómeno migratorio y trato digno a los mexicanos en el exterior, la construcción de espacios de reunión y la comunicación entre las distintas comunidades, enlazar institucionalmente con los mexicanos, establecer comunicación con los gobiernos para coordinar acciones, diseñar programas y proyectos, organización y participación en seminarios, y la sistematización de las propuestas de desarrollo social promovidas por actores consultivos.

A modo de ejemplo, podemos ver algunos análisis que al respecto realiza Bakker (2007), quien postula en su estudio, los momentos discursivos centrales de la construcción que hacen los propios migrantes de la Federación de comunidades de Zapatecanas y la relación entre las remesas y desarrollo, donde la relación entre los discursos institucionales y las agencias de migrantes es algo diferente a la cooptación plena. En este sentido asume que el proceso es más complejo y que presenta divergencias: 1) Los líderes de las comunidades Zapatecanas observan a la migración como un fenómeno económico y cultural, no sólo economicista. 2) Las causas que observan los migrantes sobre el subdesarrollo, son más amplias que la falta de inversión de capital, mostrando como relevante los obstáculos en los contextos locales en relación a la inversión y al desarrollo sustentable. 3) Y “el Estado puede ser la principal causa de las condiciones económicas que generan la migración, pero esto lo atribuyen al secuestro del Estado por parte de una clase política corrupta y no a la naturaleza del propio Estado” (Bakker, 2007: 68).

No obstante, Bakker plantea que no se debe tampoco sobredimensionar el papel de resistencia presente en las comunidades de migrantes, en su palabras, “El rechazo a la idea de que la política de desarrollo impulsado por los migrantes sea una sumisión a los dictados del discurso hegemónico de la globalización neoliberal, no debe llevarnos a valorar en exceso la resistencia y las oposiciones de los líderes migrantes zacatecanos” (Bakker 2007: 68). De igual forma es acertado considerar que al interior de las comunidades se reflejan distintos intereses y posiciones que a partir de condiciones de clase, género y origen étnico, concitan posiciones diferenciadas sobre la interpretación de sus necesidades y realidades.

<sup>20</sup> Como antecedente destacado se considera el discurso de Truman en 1949, donde occidente se asume como centro, y dentro de éste, puntualmente los países que se posicionaron como hegemónicos en un orden desigual y jerárquico entre Estados, construyendo un papel de guías de las sociedades del tercer mundo.

<sup>21</sup> Como hemos mencionado en capítulos anteriores, un asunto que se torna cuestionable y que en este caso se plantea como estrategia para el exterior, es la intencionalidad

de ampliar las redes de informantes establecidas como una estrategia de las políticas de seguridad democrática, e incursionar en los contextos exteriores del país, para construir una red de informantes que denuncien los movimientos de la oposición. Aquí un elemento relevante de debate es que, según la propuesta de Uribe en su momento, intentaba cooptar la posición de los colombianos residentes en el exterior hacia un posicionamiento y denuncia de sus connacionales, si les parecían *sospechosas* sus actividades en el país de residencia. Un ejemplo crucial tiene que ver con los vínculos de algunos grupos guerrilleros en la consolidación de grupos de opinión en distintos países y que continúen apoyando sus actividades, pero la pregunta sería ¿realmente se diferenciaba a los grupos de oposición de los que efectivamente administraban intereses de los grupos guerrilleros? Desde este punto de vista, probablemente las redes de informantes hayan funcionado como estrategia que exportaba la figura del “terrorismo” hacia otros espacios fuera de los nacionales.

<sup>22</sup> Observando algunas cifras electorales que trasladaron a Uribe Vélez al gobierno, en las elecciones de 2002 el expresidente Uribe con su recién creado partido Primero Colombia obtuvo según la Registraduría Nacional del Estado Civil el 84,7% de los 106.375 votos válidos escrutados en las mesas puestas para tal fin en el exterior. En las elecciones de 2006 obtuvo el 84,1% de los 120.540 votos válidos en esas elecciones (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2010). A grandes rasgos, Uribe Vélez fue el presidente que reflejó en votos su imagen pública.

<sup>23</sup> En palabras de la cónsul general colombiana en Londres, Any Vásquez Pérez, en la editorial del Boletín bimestral #2 de 2009 del Ministerio de Relaciones Exteriores, titulado: “Colombia Nos Une, un programa para ofrecer algo más que trámites”, plantea que para mejorar el servicio de los consulados es necesario brindarle un *valor adicional* a la gente: “Los consulados existen porque hay colombianos y a ellos, más que el papeleo de rutina, les debemos dar un cariñito adicional y eso es posible con Colombia Nos Une”.

<sup>24</sup> Entre otras experiencias esta “Red de Redes”, como es asumida desde CNU, se plantea como una *novedad* para generar contactos, cooperación y participación a partir del uso del internet y relacionarse con los paisanos. Algo para analizar en este aspecto es la dinámica de la vinculación; en México el Instituto de Migrantes en el Exterior, el IME, denomina *oriundos* (*proveniente de algún lugar*) a sus migrantes en el exterior, en CNU la definición de vinculación hace referencia a *paisanos* (*que comparte con otros el lugar de nacimiento*), ambos conceptos son similares y evidencian las grandes similitudes presentes en los discursos de ambas instituciones. Curiosamente su origen se encuentra en las mismas premisas que la OIM ha hecho circular por toda la región y que ha fundamentado la creación de las instituciones gubernamentales que tienen como objetivo establecer vinculaciones con los migrantes en el exterior.

<sup>25</sup> Para ello se realizó inicialmente una base de datos de las distintas organizaciones y asociaciones de colombianos en los diferentes países (2004), para contactarlos con posterioridad y difundir las propuestas del gobierno sobre migraciones.

<sup>26</sup> Para una discusión a profundidad sobre este tema, ver el apartado remesas en este capítulo.

<sup>27</sup> El vocablo *paisa* es un apócope de *paisano*, y representa a los originarios de Antioquia, y de la zona denominada del eje cafetero, su origen es español y su imagen es la del



colono trabajador, que presenta un acento particular y se caracteriza por su pasión al trabajo y la actividad laboriosa.

<sup>28</sup> Documento elaborado por Ximena Botero de la Torre, Coordinadora del Grupo de Vinculación a Colombianos en el Exterior “Programa Colombia Nos Une”. Presentado en la Reunión Regional: “La Emigración de Recursos Humanos Calificados desde Países de América Latina y el Caribe”, Caracas, Venezuela 17 y 18 de junio de 2009. Publicado por la OIM 2009.

<sup>29</sup> La opción diáspora concibe al proceso migratorio como algo positivo y como “oportunidad” para los países de origen. Esta estrategia de capitalización es representada en la estrategia ya discutida en este capítulo, Colombia es Pasión y en otros que se estudiarán en el Capítulo IV, como las estrategias planteadas desde la Política Integral Migratoria y el Plan de Retorno Positivo.

<sup>30</sup> A partir del proyecto “Creación de incubadoras de diásporas del conocimiento para América Latina” (CIDESAL) de la unión europea, que se plantea para la Argentina, Colombia y Uruguay. En Colombia se denominó Red C, se plantea que “La diáspora calificada tiene mucho que aportar a su lugar de procedencia sin verse obligada a realizar necesariamente un retorno físico” (CNU, 2009: 2).



## Capítulo IV

### La Política Integral Migratoria ¿una nueva política?

Este capítulo se propone principalmente desarrollar un recorrido general del proceso de construcción de la denominada Política Integral Migratoria (PIM), recientemente adoptada por el Estado colombiano, cuya construcción y concreción a través del documento final al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) fue llevada a cabo durante el segundo período presidencial de Uribe Vélez (2006-2010), especialmente en los dos últimos años. Este proceso estuvo liderado por el programa CNU, y tuvo varios momentos, partiendo de la formulación y discusión de los lineamientos base de esta política, un momento posterior de socialización de estas directrices, hasta la redacción y aprobación del documento Conpes en 2009.

Se busca describir y analizar lo planteado en los diferentes momentos de construcción de la PIM en relación a los temas que se consideran prioritarios a abordar de los procesos migratorios internacionales colombianos, las formas de tratamiento propuestas frente a dichos temas y las vinculaciones con lo que se ha expuesto en los capítulos anteriores, acerca de la forma en que se conciben y se abordan los procesos migratorios por parte del Estado colombiano, durante la presidencia de Uribe Vélez, con especial atención a las categorías establecidas sobre el sujeto migrante. Por último, también se pretende realizar una aproximación al Plan de Retorno Positivo, iniciativa que se desarrolla posteriormente a la formalización de la PIM, y que se desprende de esta política, promovida principalmente por el programa CNU.

## 1. Proyecto para el diseño de la Política Integral Migratoria (PIM)

Retomamos en este apartado algunos elementos que se presentan en documentos referidos al proyecto para el diseño de la PIM, que revelan los puntos de partida desde los cuales se desarrolla el proceso de construcción de esta política. Exponiendo las preocupaciones e ideas iniciales, las justificaciones que dan pie a la concreción de un nuevo marco de abordaje en materia migratoria, la manera en que se delimitó el objetivo general de la política, así como la metodología bajo la cual se lleva a cabo el proceso, estableciendo temas a trabajar y el organigrama de funciones de las instituciones involucradas.

Las primeras consideraciones plantean que, ante la creciente migración internacional colombiana, se vislumbra el reto de reorientar las políticas públicas en materia migratoria reconociendo a Colombia fundamentalmente como país de origen de migrantes. Por otro lado, se traza la importancia de las dinámicas migratorias en ámbitos nacionales e internacionales, y las vinculaciones de estas dinámicas con temas de seguridad, terrorismo, y sus impactos a nivel socioeconómico y político como determinantes en la creación de mecanismos de vinculación y atención a los colombianos en el exterior, enfatizando como principal antecedente la creación del programa CNU, sus estrategias y programas. La finalidad del proyecto del diseño de la PIM se enfoca en la migración internacional, desarticulada de la migración interna, aludiendo a que esta política es exclusiva para el tratamiento de la migración de personas que se presenta entre Colombia y otros países. En esta línea se menciona al transnacionalismo<sup>1</sup> como eje central de articulación entre los connacionales en el exterior y el país.

Otros aspectos a resaltar que retoma CNU son: la concepción de Colombia como un país de tránsito por su ubicación geoestratégica; en este sentido se insiste en que la PIM esté sujeta a una regularidad y normatividad tanto para procesos de emigración como de inmigración. Se tiene en cuenta para la inmigración tres directrices principales: en primer lugar, facilitar el ingreso de personas calificadas que contribuyan al desarrollo; en segundo lugar, considerar para la regularización de extranjeros aspectos de la reunificación familiar, las necesidades laborales del país y las causas humanitarias “dentro de las limitaciones que establece la legislación” (Documento preliminar CEMIC-CNU- Proyecto para el diseño de la Política Integral Migratoria - PIM, 2007: 8); y en

tercer lugar, favorecer el establecimiento de una autoridad migratoria en temas de seguridad a partir de un “adecuado” control de entradas y salidas del país. Este punto será retomado posteriormente, en el análisis relacionado con el principio de coherencia adoptado en la PIM, y que revela a partir de las medidas formuladas sobre la inmigración, las formas de pensarse las necesidades y la atención de los colombianos en el exterior.

Por otro lado, es poco lo que se menciona sobre la migración transfronteriza. En líneas generales se reconoce que los procesos de movilidad han estado ligados a las dinámicas del conflicto interno armado, al aumento del desplazamiento forzado hacia la frontera, al asilo y al refugio. Se enfatiza en la diferenciación conceptual de estos estatutos, aludiendo al desplazamiento como un estatuto previo al de refugio o asilo, que no implica el cruce de fronteras estatales, pero que sí es una característica importante en la condición de refugio y asilo, definidos a partir de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y la Convención sobre Asilo Territorial de 1954 respectivamente. Sin embargo, ya desde esta etapa el tema parece no cobrar mayor relevancia. No se observa alusión a la posición del Estado frente al aumento considerable de refugiados colombianos en los últimos años,<sup>2</sup> ni se presenta como eje problemático digno de consideración desde el marco de la PIM, a pesar de que estos desplazamientos también involucran a personas que se mueven entre Colombia y otros países, y que los colombianos refugiados, solicitantes de refugio y asilo son colombianos en el exterior víctimas del conflicto armado.

Por otro lado, es de recalcar también que se plantea como preocupación inicial en los documentos del proyecto de la PIM la defensa de los derechos humanos de los migrantes frente a políticas de inmigración que criminalizan a los migrantes y contemplan la penalización de la migración irregular, reiterando la necesidad de reconocer los *aportes* de los migrantes a las sociedades de destino. Se menciona que a raíz de esta posición Colombia no ha ratificado el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire de 2000, que complementa la Convención de la Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada.<sup>3</sup>

Sin embargo, los mismos documentos del proyecto afirman la visión favorable del gobierno frente a programas de codesarrollo, aludiendo a que estos permiten la vinculación con las comunidades de

origen, disminuyen los factores de expulsión y la pobreza, y fomentan el uso productivo de las remesas. Conforme a lo anterior, la posición de CNU representa una contradicción al plantear la defensa de los derechos humanos frente a las medidas del protocolo del 2000 y a la vez favorecer proyectos de codesarrollo que implican la mercantilización de los migrantes y el no reconocimiento de esta población como sujetos de derechos. De tal forma que se sostiene la idea de asumir la migración internacional como un fenómeno a *defender* en tanto se encuadre en las expectativas del Estado y responda a visibilizar al migrante como agente de desarrollo.

Presentadas estas ideas iniciales, los documentos del proyecto para el diseño de la PIM justifican la construcción de esta política dado que:

Las iniciativas y acciones adelantadas hasta el momento en materia migratoria son insuficientes para abordar la relevancia y alcance el fenómeno, se hace visible la ausencia de un marco de acción gubernamental (...) que institucionalice acciones concretas, (...) precise y coordine la posición del Estado colombiano (...) adquiera permanencia en el tiempo y sea efectiva a la hora de atender y proteger a nuestros connacionales en el exterior. (CNU, 2007: 9)

Desde este marco se plantea como objetivo general:

Diseñar un Política Integral Migratoria para Colombia que aborde las diferentes dimensiones de la emigración e inmigración, defina de manera integral y comprensiva las diferentes medidas de política sobre migración internacional, y establezca las disposiciones frente a la inmigración de extranjeros al país. Lo anterior teniendo como eje vertebral el reconocimiento y bienestar de los colombianos en el exterior y de sus familias que permanecen en Colombia, parte vital de la Nación. (CNU, 2007: 13)

En este sentido, lo que se postula desde CNU es que la PIM sea considerada el eje central en materia de migraciones. Pensada como una política que el mismo gobierno plantea como de Estado, es decir más allá de la permanencia de mandato de Uribe Vélez, pretendiendo una continuidad en el tiempo y una permanente participación de diferentes actores involucrados con la temática.

Del objetivo general se desprenden tres objetivos específicos: primero establecer los lineamientos de la PIM, segundo elaborar un documen-

to preliminar para la discusión abierta y tercero elaborar el documento final de la PIM (CNU, 2007: 13).

En relación a la metodología, los documentos de CNU hacen referencia a considerar tres elementos necesarios que deben estar presentes en la política: la predicción, en relación a los diagnósticos previos establecidos sobre la cuestión migratoria en el país y lo que se pretende con la PIM; la decisión, que implica el qué, cómo, cuándo, para qué y con qué recursos; y por último la acción, dirigida a la implementación de la política.

Para la ejecución del proyecto, como se mencionó anteriormente, se establecieron tres momentos, que a su vez se subdividirían en varias etapas, de acuerdo a los objetivos específicos mencionados en el proyecto de diseño de la PIM:

La elaboración de los lineamientos de la PIM propone una recopilación inicial de documentos y estudios relacionados con los procesos de migración internacional colombiana, antecedentes de la política migratoria nacional, programas y políticas migratorias desarrollados por otros gobiernos, como insumos para la formulación de la PIM, así como para la definición de temas prioritarios a contemplar. En esta etapa también, en alianza con la OIM, se lleva a cabo en septiembre de 2007 la tercera versión del seminario “Migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales: hacia la política integral migratoria”, como espacio para intercambiar experiencias de distintos países y organismos internacionales vinculados al tema. A partir de esta recopilación y selección se realiza la elaboración de documentos preliminares de discusión relacionados con los temas considerados prioritarios de las migraciones internacionales. En este momento fundamentalmente se estableció un trabajo conjunto entre el equipo del Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente funcionarios del programa CNU, y un equipo asesor de investigadores del Programa de Ecología Histórica y Movilidad Humana, del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional de Colombia.

Una vez construidos los lineamientos, propusieron presentarlos para discusión y retroalimentación a distintas instancias gubernamentales, nacionales y locales, principales destinos de los colombianos en el exterior, y las misiones de Colombia en el exterior. En este sentido, la socialización implicaba la elaboración de una metodología para la discusión abierta del documento preliminar de la PIM de *todos los interesados*, y la difusión

por diferentes medios de comunicación, en busca de comentarios y aportes al documento preliminar. Se planteó como un momento que implicaba realizar eventos en las ciudades consideradas como principales lugares de residencia de los colombianos en el exterior. Es así como, con los documentos borrador preparados para los eventos de socialización, se realizaron diferentes reuniones con la participación de actores involucrados en la construcción de la política y la temática en general, incluyendo asociaciones de colombianos en el exterior, en busca de difusión, discusión y legitimación del proceso de construcción de la nueva política migratoria.

En los documentos elaborados para la formulación de la política se contemplaron como temas a abordar por la PIM: educación y red de talentos, migración laboral, temporal y circular (MLTC), remesas y desarrollo, participación política en Colombia, ciudadanía, lucha contra la xenofobia y otras formas de discriminación, seguridad nacional, crimen transnacional organizado, narcotráfico, capacidad institucional para la ejecución y, por último, la delegación de responsabilidades por entidades gubernamentales involucradas en el tema.

En las intervenciones de funcionarios de CNU y los documentos de diseño de la PIM se presentó un organigrama, el cual planteaba la construcción de la PIM a la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, liderado en ese entonces por Fernando Araújo, donde el programa CNU apareció como el ente central articulando la participación de las demás instituciones involucradas. Asume las labores de secretaría técnica, apoyo logístico y administrativo, incluyendo la elaboración de documentos base, la centralización de información y estudios, a través de CEMIC, así como también la redacción del documento final para el Conpes y la realización de trámites para la oficialización de la PIM (Documento CNU, 2008).

En el esquema figuran como instituciones asesoras para el proceso en general del diseño de la PIM organismos internacionales, puntualmente UNFPA y la OIM, y como órganos de consulta permanente, el Comité ad-hoc de Cancillería, y la Comisión Intersectorial de Migraciones (CIM), que además de participar en la discusión de documentos de trabajo, debe difundirlos en las respectivas entidades gubernamentales que la conforman.

Por último, se designa la Coordinación técnico-académica al grupo asesor del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Na-



cional de Colombia (UNC), definido como un equipo de académicos que incluya personal de diferentes instituciones educativas y técnicos especializados en el impacto de las migraciones para concretar el contenido de los documentos y elaborar una propuesta de lineamientos para la PIM.

Es importante señalar que el abordaje para la construcción de la PIM, al igual que las iniciativas que hemos mencionado en los anteriores capítulos, en relación a las formas de concebir la cuestión migratoria, y puntualmente la vinculación con los colombianos en el exterior, ha sido el enfoque promovido por la OIM, fundamentado en la perspectiva de la gobernabilidad de las migraciones. Específicamente en la propuesta metodológica el tema de la vinculación que describe la OIM, plantea como parte de su tarea la recopilación de experiencias de diferentes países para,

Guiar a otros estados en una metodología que permita promover las distintas formas de vinculación de los inmigrantes nacionales con el país de origen, mediante la creación de un marco normativo institucional que facilite la asistencia humanitaria de emergencia, la protección de los derechos humanos de los migrantes, asistencia al retorno voluntario de inmigrantes irregulares, posibilidades de migración laboral y lucha contra la trata de personas. La metodología estaría unida a tres ejes que se enmarcan dentro del concepto de una política migratoria integral: vinculación del migrante en el exterior con su país de origen, promover derechos humanos de los migrantes y el ordenamiento de los flujos migratorios. (Intervención funcionario OIM memorias del Seminario sobre migración internacional colombiana y conformación de comunidades transnacionales, CNU, 2004a: 19)

Como ya indicamos, esta propuesta ha sido adoptada por el gobierno colombiano, y se evidencia a través de las iniciativas desarrolladas por el programa CNU en el proceso de construcción de la PIM, donde se retoman los ejes y los puntos de atención planteados por la OIM en el marco conceptual y de acción de esta política.

## 2. La construcción de lineamientos para la PIM

La etapa de elaboración de los lineamientos de política tuvo a su vez diferentes momentos, de los cuales buscamos resaltar, a partir de las

propuestas presentadas tanto por el equipo del CES como la elaborada por CNU con base en la matriz del CES, los puntos sobre los cuales giró la discusión, las divergencias y convergencias que surgieron entre los actores intervinientes. Se develan posturas que fueron asumidas en esta instancia, y áreas que finalmente fueron priorizadas en lo que se constituyó en el primer borrador, que se llevaría a la socialización de lo que se convertiría en el documento final de la PIM.

Para la construcción de los lineamientos se presentaron documentos de análisis y debate previos por parte del grupo del CES, los que desembocaron en una propuesta de 47 lineamientos, frente a los cuales el CEMIC de CNU, construyó un documento con los comentarios y recomendaciones a cada punto de la iniciativa, a partir del cual elaboró una nueva propuesta.

Es importante señalar que el acercamiento a los espacios de construcción de la PIM, tanto en las etapas de diseño de los lineamientos como de socialización, nos permitieron evidenciar las contradicciones y disputas alrededor en las formas de comprender las migraciones entre los actores intervinientes, aunque la visión condensada en el Conpes es marcada por la perspectiva que CNU adopta frente al tema, la cual guarda clara similitudes con lo que venía desarrollando desde sus primeros años; el intento por considerar el aporte de otros actores, como el equipo del CES-UNC permitió observar vacíos en los abordajes del mismo programa, enriqueció la discusión en la etapa de construcción de lineamientos al presentarse posiciones ciertamente contrarias entre el equipo de CNU y del CES. Así encontramos en las intervenciones, documentos y entrevistas a miembros de este grupo asesor, miradas críticas al gobierno de Uribe Vélez y a los marcos de intervención gubernamental en materia migratoria. Quisiéramos entonces mencionar que si bien se contemplan como parte de un grupo de personas vinculadas a la academia, a su vez contratadas por el Estado como asesoras, su discurso no era unificado con el de entes gubernamentales participantes y puntualmente con el programa CNU.

### *2.1. Acerca de los lineamientos propuestos por el equipo del CES*

La propuesta presentada por el grupo del CES es retomada de manera parcial en los lineamientos de CNU. Varios de los puntos son un recorte del diseño inicial modificados conforme al énfasis que pretende

dar CNU. Partimos de destacar algunas ideas de los lineamientos propuestos por el grupo del CES, que constituyeron puntos divergentes con CNU o que se recomienda omitir a partir de los comentarios elaborados por CEMIC.

En primer lugar, los primeros lineamientos del CES hacen referencia a los procesos migratorios caracterizados por su complejidad y por su inestabilidad. Así plantean las migraciones como parte de:

Un conjunto de fenómenos asociados de enorme complejidad y con ritmos muy diferentes, puesto que involucran procesos muy variados, que se cruzan con las decisiones individuales o colectivas desde los niveles micro hasta la mundialización y viceversa. (...) Se caracterizan por una gran inestabilidad de los procesos reconocibles (cuando tratamos de entenderlos cambia). (CNU, Comentarios del CEMIC al documento Lineamientos para la Política Integral Migratoria PIM, presentado por el CES, 2008)

Al respecto CNU recomienda a estos lineamientos como parte de la contextualización en el documento final, siendo comentarios generales que no hacen referencia explícita a la realidad nacional, al no presentar datos cuantitativos y puntuales.

En segundo lugar, se destaca como punto problemático el lineamiento del CES relacionado a los programas de migración laboral temporal y circular (MLTC), el que partiendo de caracterizar a los migrantes como sujetos vulnerables postula que:

(...) además de su exposición a sistemas culturales, sociales, jurídicos y políticos diferentes y desconocidos, se relaciona con la mercantilización de que son objeto las personas, para lo cual se fragmentan los cuerpos como una condición de deshumanización para facilitar su comercio. El efecto de la pérdida perspectiva integral humana que deja la impresión de que las partes negociables ingresan a los nuevos flujos de capital como cerebros, manos, brazos, piernas, sexos, vientres, y no como personas integrales protegidas por los derechos humanos. Esta visión facilita la acción de los tratantes y traficantes de personas. (CNU, Comentarios del CEMIC al documento Lineamientos para la Política Integral Migratoria PIM presentado por el CES, 2008)

Al respecto de este lineamiento, el CEMIC plantea que esta posición no puede ser integrada al documento oficial de política. Es así

cómo desde CNU se explicita en este punto que no se puede validar la crítica a los programas de migración laboral temporal y circular (MLTC) que se vienen impulsando desde el Ministerio de Relaciones Exteriores a través del programa CNU conjuntamente con la OIM. Lo único que CNU rescata de este lineamiento es la referencia a la vulnerabilidad de los migrantes en especial frente a las redes de tráfico de personas y trata. También menciona un llamado al cambio de lenguaje en el término “fuga de cerebros” por el término “fuga de capital humano”. Desde este comentario, se observa que la perspectiva de CNU no se aleja de la perspectiva de mercantilización de los sujetos migrantes evidenciada en su continua defensa por modelos de MLTC, y la utilización constante del término capital humano, relacionado a lo que representan los migrantes y específicamente colombianos en el exterior para el país.

En segundo lugar, la propuesta del CES define la política como:

Un marco de análisis para buscar soluciones. (...) La PIM debe constituirse en un marco general de comprensión y análisis situacional para la toma de decisiones, teniendo como centro de acciones a las personas y como su guía básica la defensa de los derechos humanos de las personas involucradas en los procesos migratorios. (CNU, Comentarios del CEMIC al documento Lineamientos para la Política Integral Migratoria PIM, presentado por el CES, 2008)

Si bien gran parte de este apartado es asumido por CNU en su propuesta de lineamientos orientados en la defensa y promoción de los derechos humanos como ejes centrales de la política, el CEMIC comenta que el documento de política destinado a la socialización, no puede presentarse como un marco de análisis sin un conjunto de soluciones, no se considera estratégico ya que se afirma desde CNU que de acuerdo a las actividades realizadas con colombianos en el exterior, ellos no esperan un marco de análisis sino *respuestas efectivas a sus necesidades cotidianas, por eso la PIM debe presentarse en ese sentido.*

CNU prioriza la formulación de acciones como objetivo de la PIM y como medio para evidenciar su efectividad. Sin embargo es importante señalar que la PIM revela, como toda política pública, una forma particular de comprender el fenómeno a abordar, y de concebir, en este caso a los sujetos migrantes, concepciones desde las cuales se derivan las acciones, focalizando determinados grupos del colectivo de colom-

bianos en el exterior, y condicionando las formas en que se entiende la vinculación entre el Estado y los connacionales en el exterior, y los modos en que atiende el Estado la cuestión migratoria.

En tercer lugar, el grupo del CES plantea que el Estado colombiano debe reconocer y acoger las categorías referidas a las formas de migración y los sujetos migrantes emanadas de los documentos de organizaciones como la OIM y la OIT. No obstante aclara que el Estado a través de la PIM debe contemplar la discusión sobre la categoría de “migrantes no deseados” que dentro de los marcos clasificatorios les ha sido asignada a algunos migrantes generando “dificultades para la aplicación y defensa de sus derechos, en particular algunos como la reunificación familiar y el acceso de los servicios sociales”. En esta línea insiste, en otros apartados, sobre las limitaciones para el reconocimiento de los derechos de los migrantes a la condición de regular, “qué significa en la práctica un trato diferencial y discriminatorio para quien ostente el carácter de irregular” derivando en una mayor vulnerabilidad (CNU, Comentarios del CEMIC al documento Lineamientos para la Política Integral Migratoria PIM, presentado por el CES, 2008).

Al respecto, CNU sugiere incorporar los comentarios anteriores como una recomendación en el documento final, que conforme al derecho internacional en materia migratoria, proponga liderar la postura del Estado colombiano en beneficio de los migrantes. Tanto el lineamiento del grupo del CES como los comentarios de CNU, dejan de lado la discusión sobre la perspectiva que implica la adopción de las definiciones promovidas por organizaciones internacionales (en este caso la OIM y la OIT), dirigidas a las formas de migración y las categorías clasificatorias para los sujetos migrantes, en las cuales también subyace la figura del “migrante no deseado” “irregular”. Por el contrario, estas concepciones y clasificaciones son asumidas y validadas como puntos de partida de la PIM sin problematizarlas. El comentario de CNU no explicita ninguna discusión respecto de estas categorías, que aparecen consideradas como formas negativas de migración. En este sentido, se hace alusión a lo largo de sus intervenciones a que la búsqueda de beneficios para los migrantes está vinculada a una migración ordenada y regular, propia del enfoque de la gobernabilidad migratoria, que apunta a legitimar las migraciones a partir de lo considerado como “aportes” de estos procesos y no desde el mismo ejercicio del derecho a la movilidad.

En cuarto lugar, se evidencia en la postura de CNU la desarticulación de las condiciones estructurales relacionadas con los procesos migratorios y el marco de acción de la PIM, considerándolos como fuera de la responsabilidad de esta política. Puntualmente se observa esta desvinculación en sus comentarios al lineamiento del CES que hace alusión a la necesidad de vincular:

Tanto el análisis de los procesos migratorios como las decisiones políticas sobre las migraciones, con las políticas sociales y económicas y con las estrategias de lucha contra la pobreza, entendida la pobreza como condición contextual, y no individual, y la lucha contra la pobreza como la lucha por la expansión de la libertad, que promueva la calidad de vida de los ciudadanos. (CNU, Comentarios del CEMIC al documento Lineamientos para la Política Integral Migratoria PIM, presentado por el CES, 2008)

Al respecto, CNU menciona el reconocimiento del vínculo entre migración y pobreza, pero aclara que al considerar factores como la pobreza se hace referencia a cuestiones estructurales que “no pueden ser resueltos de ninguna manera, por una Política Pública de Migraciones”. Y en este sentido “La PIM debe concentrar sus esfuerzos (...) en atender las necesidades de los procesos de migración internacional e inmigración actuales”, reitera esta postura al mencionar que “(...) no creemos que las PIM pueda atender a fenómenos estructurales que estimulan la migración” (CNU, Comentarios del CEMIC al documento Lineamientos para la Política Integral Migratoria PIM, presentado por el CES, 2008).

En la misma línea, el CES realiza una crítica a la toma de medidas asistenciales como respuesta a las demandas de los ciudadanos, idea que CNU considera que debe ser omitida del documento de la socialización, por considerar que se concibe el asistencialismo como política de Estado, y que las políticas construidas desde el Estado para mejorar las condiciones que enfrentan los colombianos en los procesos migratorios, no deben ser entendidas como asistenciales, sino como un conjunto de soluciones que el Estado ofrece a los connacionales en el exterior.

Esta respuesta refleja, por un lado, la defensa de CNU como ente gubernamental de las acciones adelantadas hasta ese momento, que a pesar de reconocer, como punto problemático inicial en la formulación de la PIM la insuficiente atención estatal a la cuestión migratoria, afirma que las medidas puestas en marcha hasta ahora han sido acertadas.

En este sentido, cabe preguntarse si no es parte de una postura asistencialista no considerar dentro de la PIM y su marco de acción cuestiones relacionadas con las causas estructurales, a su vez detonantes y reproductoras de condiciones de precariedad, y directamente ligadas con las dinámicas que adquieren los procesos migratorios colombianos. Al omitir los efectos de la cuestión social del marco de análisis y ejecución de la política estatal ésta siempre brindará una atención insuficiente.

Un quinto punto a mencionar en la propuesta del CES, es la creación de un Viceministerio de Migraciones en el Ministerio de Relaciones Exterior, con el fin de coordinar lo concerniente a la formulación, ejecución y evaluación de las políticas en materia migratoria, y contar con la capacidad política, técnica y financiera que requiere la puesta en marcha de la PIM. En este sentido, también estipula que para acentuar la importancia del tema y la jerarquía institucional “se reconoce la conveniencia de que la cancillería colombiana se denomine como Ministerio de Relaciones Exteriores y de Migraciones”, iniciativa frente a la que CNU recomienda trabajar con el Equipo de Fortalecimiento del Ministerio y “en ese sentido prefiere hablar de Dirección de Migración y no el Viceministerio”, retomando las labores mencionadas por el CES para al viceministerio (CNU, Comentarios del CEMIC al documento Lineamientos para la Política Integral Migratoria PIM, presentado por el CES, 2008).

Conforme a lo anterior, CNU enuncia tres coordinaciones como parte de la estructura de lo que sería la Dirección de Migraciones: 1. Coordinación de información y evaluación migratoria, 2. Coordinación de Política Interinstitucional y 3. Coordinación de Adecuación de Servicios a Colombianos en el Exterior. Omite en esta estructura una instancia encargada de los temas fronterizos, que sí es contemplada en la propuesta del CES. De todas formas ninguna de estas propuestas en relación al carácter institucional de las migraciones es receptada por el documento final de la PIM, pues allí las distintas responsabilidades y acciones para su desarrollo son delegadas a las instituciones ya existentes.

## *2.2. La propuesta de lineamientos para la PIM del programa CNU*

El programa CNU presenta sus lineamientos en una matriz que se compone de 25 puntos, ubicando cuáles apartados son retomados del documento propuesto por el equipo del CES, y las acciones que impli-

caría cada punto. Dentro de esta propuesta de CNU se destacan:

El primer lineamiento, en línea con postulaciones del CES, asume que *los migrantes son sujetos especialmente vulnerables por lo que requieren de la protección del Estado en el lugar que se encuentran*. Dada su condición se considera que es necesaria una coordinación interinstitucional, en una armonización conceptual para poder brindar la atención requerida en contextos de extraterritorialidad. En este sentido, se proponen como acciones la creación de la Dirección de Migración, la implementación de las figuras de multiplicador de CNU, el fortalecimiento del plan comunidad y el reforzamiento consular para una adecuada atención de los colombianos en el exterior.

Con respecto a este lineamiento cabe preguntarse, por un lado, frente a la condición de vulnerabilidad de los migrantes, si los colombianos en el exterior requieren atención estatal por ser caracterizados de esta manera y/o por ser fundamentalmente sujetos de derecho, y si esta condición podría posicionarlos como sujetos pasivos, en este sentido validar intervenciones del Estado presentadas como formas de *protección de los migrantes*, y que representan los intereses y expectativas estatales al respecto de los procesos migratorios. Esto posiblemente permita una mirada que no necesariamente contrarreste esa vulnerabilidad e imposibilite el ejercicio de sus derechos. Por otro lado, las acciones formuladas están dirigidas a la institucionalización del tema, pero no necesariamente implican una garantía de la protección estatal a los sujetos migrantes.

En la misma línea, otro de los puntos en los cuales coincide con el CES, hace alusión a la existencia de grupos de personas que son aún más vulnerables y que “requieren atención diferencial por razones de género, nacionalidad, raza, posición política o condición social”. Dentro de este grupo se menciona a los hombres, mujeres y niños vinculados a la trata y tráfico de personas. En este apartado también se hace referencia al caso de los solicitantes de refugio y asilo sobre los que se menciona “que por razones obvias no pueden ser objeto de atención de sus países de origen, constituyen un apartado especial” (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES de la Universidad Nacional, Recomendaciones y Acciones propuestas para documento Conpes, 2008).

Las acciones propuestas a partir de este lineamiento se enfocan en la lucha contra la trata y el tráfico de personas basada en la prevención



y atención a víctimas y la creación del comité interno de la Cancillería para el abordaje del tema. En las recomendaciones aparecen dos títulos, uno referido a “asilo y refugio” y otro a *deportados*. Sin embargo, no se encuentra comentario alguno en la matriz que explicita la posición del Estado colombiano al respecto de la problemática de migración forzada y refugio, ni acciones contempladas desde la PIM para el tratamiento de ésta.

Los lineamientos de CNU reconocen “la necesidad de aplicar el principio de coherencia,<sup>4</sup> en el tratamiento a los ciudadanos extranjeros que vienen a Colombia” explicitando que “en apego al interés nacional la Dirección de Migración debe velar por el respeto a los Derechos de los ciudadanos en Colombia”, para lo que se formula como acción principal la revisión de la normativa actual dirigida a la entrada de extranjeros al país (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008: 12).

En el mismo sentido, CNU plantea como objetivos centrales de la PIM la defensa y protección de los “Derechos Humanos de los colombianos y colombianas en el exterior y sus familias en Colombia, y la coherencia del tratamiento de extranjeros y extranjeras en el territorio nacional”, para lo cual se plantea principalmente desarrollar trabajos interinstitucionales en la observancia del cumplimiento de los derechos incluyendo instituciones del orden nacional, regional y local (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008).

La coherencia en este caso debe partir de asegurar el ejercicio de los derechos de los migrantes como función prioritaria de la PIM, lo que implicaría desarrollar la discusión sobre las categorías mencionadas como *migrantes no deseados* y *migrantes irregulares* junto con los condicionamientos que de éstas se derivan, involucrando situaciones de desprotección. También es interesante considerar la relación entre el principio de coherencia que se adopta como parte de la PIM, y las medidas tomadas por el Estado colombiano respecto a la inmigración, que revelan una selectividad de los inmigrantes con base a intereses particulares del Estado y la vinculación entre migración y seguridad, a partir del control de los flujos. En esta línea, si bien estas consideraciones son las que se plantean como criterios para la inmigración, es también a partir de la aplicación de la coherencia cómo se espera que

deban ser abordados por otros Estados los procesos migratorios de los colombianos fuera del territorio nacional.

De acuerdo con lo anterior, uno de los lineamientos de CNU que pone de relieve la adopción del enfoque de la gobernabilidad migratoria, es aquél que afirma que la PIM:

(...) debe trabajar en el desarrollo de un enfoque de la migración internacional que incluya la gestión ordenada de los flujos migratorios y se concentre en los beneficios mutuos para los países de origen y destino, promoviendo el reconocimiento y toma de conciencia pública sobre la importante contribución (...) de los migrantes a las sociedades receptoras. (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008: 14)

En correspondencia con lo anterior se formulan campañas que resalten la visión del migrante colombiano como “agente positivo para las sociedades de acogida”, el acompañamiento y fortalecimiento de los procesos de migración laboral —que como se ha señalado en otro momento se han focalizado en programas de MLTC—, y la generación de acuerdos bilaterales en materia de migración ordenada (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008: 15). Desde esta orientación, se reitera la legitimación de la presencia del migrante a partir de sus aportes y contribuciones.

La participación política también emerge como punto a contemplar en los lineamientos de la PIM. CNU afirma que la PIM buscará la concreción de instrumentos y espacios que garanticen “la participación permanente de los ciudadanos en los procesos de construcción, implementación y evaluación de la misma”, entendiendo como acciones para su cumplimiento, entre otras, instancias consultivas y de interacción con la Dirección de Migración, la creación de consejos de colombianos en el exterior, el fortalecimiento del portal RedEsColombia, y la ampliación de curules<sup>5</sup> en el legislativo, para la representación de los colombianos en el exterior (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008). Cabe apuntar que no se generan propuestas para la participación de los extranjeros residentes en Colombia.

Las dos propuestas, tanto del CES como de CNU apuntan a “una transformación y reforzamiento del sistema consular y diplomático” con el objetivo de mejorar la atención y servicios para colombianos

en el exterior. En este marco, se agrega la creación de mecanismos que “ayuden a generar una visión positiva de los colombianos y de Colombia en el exterior”. Las acciones propuestas en este caso por CNU, apuntan a la capacitación permanente del personal de las misiones diplomáticas. Igualmente se retoma la iniciativa del CES en la construcción de “Casas de Colombia” como espacios de encuentro de migrantes colombianos para “preparación para la vida y la integración en las sociedades receptoras”. Sin embargo, las tareas en las que hace énfasis se dirigen a desarrollar “la creación de campañas publicitarias que hagan del migrante un Embajador de la cultura colombiana en el exterior (...) fortalecimiento de la alianza Colombia Nos Une - Colombia es Pasión - Conexión Colombia - RedEsColombia con el objetivo de posicionar la Marca País a nivel internacional” (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008).

Aquí aparece claramente la categoría del migrante como embajador, que hemos referido en capítulos anteriores, según el cual los colombianos deben contribuir a la promoción de proyectos gubernamentales conectados con el turismo, ampliar la imagen positiva de Colombia en el exterior y la canalización de donaciones al país, entre otras actividades.

Entre los puntos de coincidencia en los textos de las propuestas del CES y CNU, se halla el desarrollo del “debate público sobre las posibilidades de la cuantificación del impacto real de los flujos migratorios” y su influencia sobre las percepciones de la migración, contemplando la discusión sobre “la percepción idealizada de las ventajas de la migración”, y agregando que la PIM “debe hacer explícitas las asimetrías de los procesos de salida y acogida, como parte de la información necesaria para tomar la decisión de migrar”. Como recomendación, CNU propone un “proceso constante de información que tenga como objetivo desmitificar las percepciones sobre la migración como única opción para el mejoramiento de la calidad de vida y el ascenso social y hacer explícita la realidad del migrante en el extranjero”, a través de campañas informativas en espacios públicos y de “conurrencia masiva, que muestren a los posibles migrantes la realidad del fenómeno migratorio y las dificultades del proceso de integración en las sociedades de destino” (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008).

Estas medidas aparecen como instrumentos meramente informativos, que propenderían a desincentivar la migración. Así, se asume la existencia de dificultades alrededor de los procesos migratorios como condiciones dadas, no cuestionadas ni abordadas dentro del marco de acción de la PIM. Tampoco ancladas a soluciones que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, o a que la decisión de migrar no se encuentre supeditada a las condiciones de precariedad en el contexto nacional.

Del mismo modo, dentro de la propuesta del CES se aborda el tema de las fronteras, incentivando la coordinación de diferentes instancias y mecanismos para “garantizar que los fenómenos migratorios de estas zonas estarán sometidos a la visión integral de la seguridad humana”.<sup>6</sup> Sin embargo, la manera en que es entendido este concepto, no es explícito en los documentos de CNU y de acuerdo a los comentarios que realiza a la propuesta del CES se considera que debe estar articulado con la política de Seguridad Democrática, foco central del gobierno de Uribe Vélez.

Otro punto que mantiene centralidad a lo largo del proceso de construcción de la PIM es el tema de las remesas, el cual también es incorporado en las propuestas de lineamientos de CNU en varios apartados, explicitando que “el Estado colombiano debe propender por la armonización y facilitación de su envío al país y su uso productivo, que replique en el bienestar familiar del migrante y su entorno” (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008: 37). Las recomendaciones y acciones se dirigen a la productividad de estos recursos, entendida en términos de inversión y ahorro, como también a la gestión con Asocambiaria y el Banco de la República para reducir las tasas de intermediación y la concreción de un banco de proyectos en coordinación con instancias regionales y la OIM para la canalización de las remesas.

En esta línea, se reitera como parte de la “creación de condiciones en las que se disminuyan las pérdidas ocasionadas por los fenómenos migratorios y en las que se incrementen los beneficios de los participantes con especial énfasis en el tema inmobiliario” (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008: 37). Se promueve también la realización de ferias inmobiliarias, incluyendo en éstas ofertas de vivienda de interés social. Sin embargo, es importante señalar que CNU desestima la consideración del

grupo del CES relacionada con la posibilidad de que el Estado pueda establecer condiciones para disminuir los costos del suelo y los costos de financiación de acuerdo con los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios. Así mismo, omite priorizar criterios de flexibilidad y bajos costos, y la creación de alternativas que favorezcan la compra de bienes de consumo más que de inversión (CNU - Comentarios del CEMIC al documento lineamientos para la política integral migratoria –PIM– presentado por el CES, 2008).

Por último, se advierte que si bien en el presente Colombia se constituye en un lugar de origen más que de destino o tránsito de migrantes, los cambios en el contexto internacional y las transformaciones internas, pueden generar “un aumento tanto de la inmigración como de los retornos” lo que implicaría desplegar “una capacidad de respuesta que facilite la toma de decisiones coordinadas y oportunas para sacar el mejor provecho de las circunstancias que se generen” (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008). En relación a ello, las acciones propuestas se enfocan en señalar que “con apego al interés nacional, se deben crear herramientas para la integración social de los extranjeros”, de la misma forma se explicita la formulación de medidas como el Plan de Retorno Positivo, detallado al final del capítulo.

El tema del retorno se recoge en los lineamientos al afirmar que la PIM,

Reconoce un doble proceso en el fenómeno migratorio colombiano. Por un lado, el aumento de la migración de capital humano con conocimientos técnicos y profesionales; y por el otro, el conocimiento que aportan los migrantes colombianos a sus sociedades de destino, que representa una pérdida para la sociedad colombiana. (...) la PIM debe propender por la generación de estrategias que faciliten la transferencia de ese conocimiento en el país (...) de canales que faciliten el retorno voluntario y/o la implementación de filiales de empresas de colombianos en el exterior que ayuden a la transferencia del conocimiento adquirido (...) y recursos a favor de Colombia. (Matriz de cruce de lineamientos propuestos por CNU y lineamientos propuestos por el CES, 2008: 40)

Este apartado revela un mirada selectiva con relación, por un lado, al enfoque que se prioriza en las estrategias de vinculación con los co-

colombianos en el exterior, y por otro, al objetivo buscado a través de los programas de retorno, resaltando la concepción del migrante y el retornado como capital humano, como agente de desarrollo, al servicio del Estado.

### 3. La etapa de socialización

Mencionamos anteriormente que posterior a la construcción de los lineamientos, el proyecto de diseño para la PIM contempla la etapa de socialización, que consiste fundamentalmente en la presentación de los lineamientos para la difusión, discusión pública y retroalimentación, con miras a contar con nuevos insumos para la elaboración del documento final Conpes. Este momento es ilustrativo, ya que inicialmente se formula como un intento de ampliar el carácter participativo en el proceso de construcción de la política, generando espacios de intercambio y discusión con diversos actores, entre ellos la comunidad de colombianos en el exterior, con el ánimo de posibilitar la injerencia en el tratamiento y marco de acción del Estado frente a los procesos migratorios, a la manera en que se establece la relación con los migrantes colombianos. Relación, que como veremos, a través de la forma en que se desarrollan los encuentros y lo que de estos se retoma en el documento final, termina constituyéndose en un ejercicio direccionado más que en un escenario de construcción colectiva; en uno de promoción y legitimación de los discursos y posicionamientos estatales.

En este sentido, se plantea como objetivo general de este ejercicio, “generar espacios de participación amplia e incluyente de todos los actores que deseen hacer parte activa del proceso de socialización, que contribuyan a fortalecer la elaboración de la PIM, garantizando el carácter democrático del proceso de construcción de esta política” (Documento Proceso de socialización de los lineamientos de la PIM-CNU, 2008: 1).

Dentro de los objetivos específicos de esta instancia, se incluyen la producción de documentos de memoria y análisis fruto de los espacios de participación, y la creación de mecanismos virtuales de consulta y participación ciudadana con miras a recibir opiniones y comentarios sobre los lineamientos de la PIM.

Se hace referencia a la necesidad de realizar una convocatoria amplia que integre a los diversos actores que intervienen en la temática como ONG, asociaciones de migrantes, sindicatos, gremios, organismos de cooperación internacional, misiones diplomáticas acreditadas en Colombia, instituciones gubernamentales, académicos, entre otros, y en general la sociedad colombiana, desde diversos ámbitos, e instancias locales, nacionales e internacionales (Documento Proceso de socialización de los lineamientos de la PIM-CNU, 2008: 1).

Siguiendo lo anterior, se proponen tres líneas de acción para el debate público:<sup>7</sup> la línea presencial que se desarrolla por medio de los eventos en diferentes ámbitos, a nivel local (principalmente Cali, Medellín y Barranquilla), dos eventos nacionales (Bogotá y Pereira), foros con las comunidades de inmigrantes en el país (árabe, palestina, libanesa, suiza, alemana, ecuatoriana y venezolana), eventos académicos en diversas universidades del país, y cinco eventos internacionales (Quito, Miami, Nueva York, Madrid y Caracas). Haremos mayor énfasis sobre estos últimos por ser los realizados en su totalidad dentro del momento previo a la elaboración del Conpes. Como segunda línea de acción se encuentra la estrategia virtual, la cual se enmarca en espacios de información, consulta y opinión para la recolección de comentarios y aportes de colombianos dentro y fuera del país frente a los lineamientos de la PIM, a través de portales como Redes Colombia, Conexión Colombia y Colombia es Pasión. Y por último la línea denominada estrategia de medios, que postula la difusión de los lineamientos de la PIM a través de los medios masivos de comunicación y folletos que contengan información general del proceso.

En la segunda parte propusieron un trabajo en mesas temáticas, como introducción a esta actividad se presentó a los asistentes el ejercicio denominado *Mi participación cuenta*, asentado en la metodología *World Café – Café del Mundo*.<sup>8</sup>

Es así cómo la etapa de socialización se desarrolló entre junio y diciembre de 2008, en Quito, Nueva York, Caracas, Miami y Madrid.<sup>9</sup>

A partir de la metodología consignada en el proyecto de socialización, consideramos importante señalar algunos puntos del desarrollo de los eventos, en particular en Quito y Nueva York,<sup>10</sup> donde se plantea la discusión en torno a cinco ejes, formulados por preguntas discutidas por los colombianos migrantes: participación de la comunidad colombiana residente en el exterior en las decisiones del gobierno, fortaleci-

miento de la comunidad y participación política de la comunidad en el país receptor, representatividad parlamentaria en Colombia, retribución al aporte de los colombianos en el exterior y el tema del retorno.

Se destacan algunas de las recomendaciones planteadas por los migrantes y los moderadores de mesas, que en el desarrollo del evento son consideradas por los asistentes como tópicos importantes, pero desestimados posteriormente en el documento final de la PIM.

En relación a la participación política surgen propuestas dirigidas a la construcción de consejos regionales de participación de los migrantes; la creación del espacio de monitoras comunitarias que fiscalicen la actividad consular; elección de representantes de cada comunidad en el consulado por voto popular. Establecimiento de mecanismos de conciliación para temas que se pueden resolver fácilmente. La creación de una figura institucional que combata la indiferencia, sea independiente del consulado pero que medie con su representante, en las necesidades de los migrantes y sus organizaciones, acompañamiento a indocumentados, entre otras. Sin embargo, estas recomendaciones y propuestas sólo aparecen en las conclusiones de los eventos ya que no fueron consideradas en el documento final de la PIM.

En este mismo ámbito, se plantea en relación a los niveles de participación incrementar la proporcionalidad de participación de los migrantes en el congreso colombiano, en tal dirección se apunta a ampliar el número de curules posibles para los migrantes. Tampoco se introduce en el documento Conpes una consideración al respecto, a pesar de afirmar en numerosas ocasiones que se estiman cerca de cuatro millones de colombianos en el exterior.

Una de las ideas que nos parece relevante, desde lo que reclaman los colombianos en el exterior, tiene que ver con la retórica de consumidores de servicios intermediados por el Estado, lo que contradictoriamente desde el programa CNU se plantea como eje central de la atención que es reclamada por los colombianos residentes en el exterior. Al respecto rescatamos la siguiente idea surgida también desde estos eventos de “socialización”:

La comunidad se resiente del tratamiento como “Mercado de Compradores” que en algunos eventos del gobierno se le da a la comunidad en el exterior. (...) “*Estamos Mamados [Cansados] de que nos vengan a vender cosas*” fue la frase coloquial que expresó esta idea. (Relatorías de IV Seminario Internacional Adecuación de Servicios a



Otro de los puntos relevantes es la preocupación constante por la situación de los refugiados colombianos en Ecuador y la discriminación que se ha desatado a partir de esta problemática. Al respecto en la socialización llevada a cabo en el hotel Radisson de Quito, de acuerdo a la pregunta: *¿Cuáles son esos aspectos que hacen más vulnerables a los migrantes colombianos en el Ecuador?* y *¿Qué componentes podría tener una estrategia orientada a prevenir y mitigar esas vulnerabilidades?*, la mayoría de las respuestas estuvieron centradas en la condición de desprotección de los refugiados en dicho país y la falta de apoyo por parte del Estado colombiano. En ese sentido también se afirmó el aumento de la xenofobia y el incremento de migrantes en situación irregular. Aunque estas fueron las preocupaciones centrales del evento, no tuvieron ninguna incidencia en la formulación del documento final de política, excluyendo del ámbito de competencia y atención de la PIM la problemática de la migración forzada que trasciende el territorio nacional, y del colectivo de los colombianos en el exterior a los refugiados o personas en situación similar al refugio, cuya condición encuentra sus causas en el sostenimiento del conflicto armado, y en el detrimento de condiciones que deberían ser brindadas por el Estado, para garantizar siquiera la supervivencia. Así a través del incremento de personas moviéndose forzosamente buscando refugio y protección en otros Estados, se evidencian las limitaciones y la misma naturaleza de la política de seguridad democrática del gobierno de Uribe Vélez. Queda por preguntarse si la PIM, como plantean los lineamientos de CNU, parte de asumir a los migrantes como sujetos vulnerables acaso dentro de los procesos migratorios internacionales colombianos, puesto que son los refugiados o personas en situación similar a refugio, los más necesitados de protección progresiva de sus derechos.

El cierre de esta etapa, en la elaboración de memorias y documentos de análisis para la redacción del Conpes, se resumió principalmente en las conclusiones que sobre los eventos desarrollaron funcionarios de CNU, a partir de las transcripciones, los reportes presentados por los moderadores de las mesas y de las percepciones que ellos mismos tuvieron a lo largo de la realización de las actividades. Sin embargo, conforme a los puntos que hemos resaltado (que surgen también de las

grabaciones de los eventos, en particular los realizados en Quito y Nueva York), no existe una correlación entre varias de las preocupaciones que transmitieron los participantes en estos espacios, y lo incorporado en el documento Conpes. En este sentido, las propuestas surgidas de los ciudadanos colombianos en el exterior se centraron en problemáticas no abordadas en el documento final de la PIM.

La etapa de socialización, si bien desarrolla tareas de difusión e información acerca de los lineamientos de la PIM, tuvo limitado su alcance con relación a la retroalimentación a partir del debate público. No se desprende de la realización de este ejercicio una reformulación de los temas a tratar en el documento Conpes, el cual mantiene los ejes y acciones previamente contemplados por CNU. Esta etapa se constituye así en un espacio más de legitimación a la instauración de la política que de construcción colectiva de la PIM.

#### 4. Documento final Conpes 3603, ¿y al final qué nos queda?

En este apartado describimos de manera general la composición del documento Conpes, la forma en que es organizado, desgranando las causas y los ejes problemáticos que aborda, a su vez planteados a partir de las “dimensiones de desarrollo” construidas desde la PIM; los principios y objetivos en los que se centra la política y el plan de acción para el tratamiento del tema. En resumen, presentamos lo que después de las anteriores etapas del proceso de construcción de la PIM, se genera como resultado, que se prioriza e instituye como mapa de ruta en materia migratoria del Estado colombiano.

La PIM fue avalada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes 3603<sup>11</sup> del 24 de agosto de 2009. En líneas generales el Conpes es según el Decreto 627 de 1974, el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país, coordina y plantea las líneas que las instituciones estatales deben ejecutar operativamente.

Este documento Conpes representa los lineamientos, estrategias y programas que se compromete a desarrollar el gobierno nacional para promover la elaboración de políticas y planes de desarrollo para la población migrante, señalando los productos, actividades, presupuesto y recomendaciones. Se encuentra enfocado a: “1) dar un tratamiento in-

tegral a cada una de las *dimensiones de desarrollo*<sup>12</sup> de esta población y 2) mejorar la efectividad de los instrumentos utilizados para la implementación de estrategias y programas referentes a la población migrante” (Conpes, 2009: 1). El Conpes no tiene un carácter de ley sino que es más bien un documento guía de lineamientos, que cumple la función de hoja de ruta.

El documento cuenta con 96 páginas y se encuentra redactado en ocho apartados: introducción, antecedentes, justificación, marco conceptual, diagnóstico, objetivos, plan de acción y matrices de financiación.

La introducción es un sumario de la presentación que fundamenta que la política integral migratoria está relacionada con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos. Se presume que la política es el resultado de procesos de concertación con las comunidades de colombianos residentes en el exterior y algunas instituciones del Estado encargadas de la política migratoria.

La PIM tiene su eje de desarrollo en la defensa, protección y garantía de los derechos de todas las personas involucradas en los procesos migratorios y la creación de escenarios que beneficien la decisión de emigrar bajo condiciones de libertad en la que los ciudadanos construyan su propio destino con el acompañamiento protección del Estado. (Conpes, 2009: 1)

Es de aclarar que existe una gran diferencia entre los ideales propuestos por la normativa y su ejecución en el plano del ejercicio institucional y del acceso real a los derechos de los ciudadanos, que como advertiremos a continuación, trascienden mínimamente el plano de la enunciación.

El apartado de antecedentes es un tema que ha sido trabajado en el marco de esta investigación y que se encuentra en el capítulo uno. Allí, la PIM plantea las herramientas jurídicas que respaldan la presente política: en primer término los antecedentes jurídicos fundamentados en tratados internacionales ratificados por Colombia, los instrumentos jurídicos de orden nacional y la organización institucional. Por otro lado, señala los antecedentes de la política pública que en general se encuentran enmarcados en el plan de desarrollo 2002-2006, el documento visión Colombia 2019, y la política exterior colombiana 2006-2010. En un tercer momento se plantean los resultados de la política 2002-2008; en este sentido se tiene en cuenta: el programa Colombia-

no Seguro en el Exterior, el portal Colombia aprende, becas y créditos educativos para estudios en el exterior, convalidación de títulos, educación técnica, ferias inmobiliarias, la comunidad en el exterior, portal RedEsColombia, semana binacional de la salud, acuerdos migratorios locales, servicio consular, servicios consulares virtuales, consulados móviles, trata de personas, e inmigración.<sup>13</sup>

El apartado de justificación plantea un posicionamiento frente a las migraciones como dinámicas complejas, pero en general consideradas desde el punto de vista de lo positivo y lo negativo frente al desarrollo del país. Algunos elementos considerados son el aumento de remesas enviadas, la migración laboral temporal y circular, así como el retorno de capital humano formado en el exterior. En tal sentido se propone que “la migración es un proceso dinámico que sugiere nuevos retos en el acompañamiento al colombiano en el exterior para potenciar los efectos positivos como factor de desarrollo del país” (Conpes, 2009: 24). Esta categoría de *migrante como agente de desarrollo*, tiene mucho peso en la construcción de la presente política.

El marco conceptual planteado por la política integral migratoria reconoce cinco principios, a modo de deber ser, para abordar la dinámica migratoria y las políticas públicas relacionadas con el fenómeno migratorio.

- 1) Principio de coherencia o reciprocidad: “dar a otro lo que reclamo para mí”, se plantea aquí que el Estado debe actuar de manera coherente con las dinámicas internacionales migratorias.
- 2) Principio de integralidad y largo plazo: este principio considera la necesidad de ajustarse tanto a los contextos de destino como en Colombia, en términos de migración, globalización y las diferentes coyunturas.
- 3) Principio de concordancia: la PIM es parte de la política exterior, debido a ello la posición de Colombia en tratados y acuerdos debe coincidir con la PIM.
- 4) Principio de plena observancia de garantías individuales: aquí el migrante es considerado como sujeto de derechos y obligaciones, tanto en el ámbito internacional como por la legislación colombiana.
- 5) Principio de focalización: se estipula que el principio general de intervención y la asistencia prioritaria se dará a aquellos sujetos que

presentan mayor vulnerabilidad, por efecto de su condición y de la situación en los países de destino.

Podemos decir que el principio de plena observancia de las garantías individuales y el principio de focalización contrastan con los otros y continúan reproduciendo las políticas de asistencia centradas en sujetos y no en colectivos. En este sentido los derechos no son percibidos en el plano de la colectividad sino considerados sólo en el marco de los individuos, es decir, se sigue privilegiando la concepción de derechos centrada en las capacidades individuales de los sujetos y no tanto reconocidos en relación a los derechos sociales, económicos y culturales, que en términos generales se referenciarían a un plano ampliado de protección progresiva de derechos.

Algunos conceptos específicos<sup>14</sup> desarrollados en la justificación tienen que ver con considerar la migración desde una perspectiva “amplia”, en el sentido de que incluye todo tipo de movimientos de los seres humanos, y otra que tienen en cuenta los movimientos que involucran cambios de residencia. Diferencia entonces la migración temporal, la migración circular y la migración internacional.

El migrante internacional, es toda persona que cambia de país en el que tiene su residencia habitual. Es decir en el que la persona tiene una vivienda donde normalmente pasa los periodos diarios de descanso. Es importante tener en cuenta el periodo de tiempo de los migrantes internacionales (largo o breve plazo) en el país de destino. (Conpes, 2009: 26)

Si bien se plantea la importancia dada por algunos estudios académicos de la migración humana desde factores como *presión y jalón*, se atribuye fundamentalmente en el documento que *la decisión de migrar responde del imaginario individual de cada persona o grupo familiar*. De esta forma, se observa una minimización de los fenómenos estructurales en la consideración de las causas de la migración, que de todas formas sin ser la única, es una de las fundamentales. Cabe recordar que el incremento de los ciudadanos refugiados o en situación similar a la de refugiados (550.000 según cifras de la ACNUR) en varios países como Ecuador, Costa Rica y Venezuela y otros más donde se están dando procesos de reasentamiento (Chile, Brasil, Argentina, etc.), se encuentran respaldados por el Plan México (2004), como una respues-

ta regional para contener los efectos que el conflicto colombiano genera colateralmente. Éste es sin duda un fenómeno al que el Estado debe prestarle una atención integral y donde se evidencia una respuesta tangencial por parte del Estado de la protección integral de los derechos humanos de la población, en este caso de los refugiados.

El apartado cinco está relacionado con el diagnóstico y se encuentra dividido en la definición del problema central y en dos ejes problemáticos. El problema central es caracterizado como: *Existe una limitada atención de los fenómenos migratorios por parte del Estado colombiano*. En este sentido, se caracterizan las olas migratorias colombianas y se afirma el carácter creciente y heterogéneo de las causas y consecuencias de la migración:

Entre las principales razones se encuentran la búsqueda de oportunidades laborales, la reunificación familiar, factores de violencia, la mejora de los niveles de calidad de vida, la existencia de redes sociales establecidas tanto en los lugares de origen como de destino, cuestiones políticas y culturales, las características propias del lugar de destino, la oferta de estudios en educación superior, entre otros. (Conpes, 2009: 28)

También se presentan algunas estadísticas fundadas en la caracterización realizada por el Censo general 2005, en tanto destinos y lugares de origen (tema ya abordado en el Capítulo II, en torno a lo que se diagnostica sobre las migraciones y los sujetos migrantes). Se destaca que las crecientes olas migratorias ampliaron las demandas de los ciudadanos, las cuales hace unas décadas se centraban únicamente en los servicios consulares.

No obstante esta tendencia de la PIM a tener en cuenta ciertas demandas de los sujetos migrantes y a la búsqueda de vinculación con los colombianos residentes en el exterior, es un proceso más complejo donde interviene la manera de concebir a esta población como aporte al “desarrollo”, sumada por otro lado a una dinámica de intervención regional fundada en la gobernabilidad migratoria, la securitización y el control migratorio y la presencia de discursos y acciones en países de destino, vinculadas al retorno como la Directiva de retorno de la Unión Europea o las actuales leyes antiinmigración en EEUU, que permean cada vez más los espacios locales-nacionales. Estas son cuestiones re-

levantes que no son reflexionadas en el proceso de construcción de la PIM y, por tanto, ignoradas en el documento Conpes.

Algunos de los efectos negativos que se observan en relación a la falta de políticas en el tema migratorio son, planteadas desde la PIM, como:

1) afectación de los derechos de los migrantes, 2) migración irregular, 3) condiciones de trabajo desfavorables, 4) menor competitividad nacional en especial por la pérdida de capital humano, 5) percepción inadecuada del país en el exterior, y 6) percepción negativa de los emigrantes e inmigrantes frente a la atención del Estado. (Conpes, 2009: 30)

En relación a los ejes problemáticos que son parte del diagnóstico se consideran dos:

1) *Los instrumentos utilizados para la implementación de acciones y estrategias en favor de la población migrante no son efectivos.* En este sentido la política migratoria colombiana no se ha desarrollado a la par con las dinámicas y flujos migratorios de los últimos años. Se asumen dificultades en el registro de la población migrante, y se considera que el servicio consular es insuficiente. Las causas asociadas a este eje problemático son la *estructura institucional limitada*,<sup>15</sup> *deficiente calidad de la información sobre la población migrante*<sup>16</sup> y el *servicio consular*.<sup>17</sup>

2) El segundo eje problemático planteado en la PIM está relacionado con que *las dimensiones de desarrollo de la población migrante no son atendidos de manera oportuna y completa.*

“Con el objeto de diagnosticar y definir cada una de las acciones necesarias para potenciar el desarrollo de la población migrante, esta política clasifica en *dimensiones de desarrollo, las diferentes temáticas que serán objeto de intervención por parte del Estado*” (Conpes, 2009: 34). Queda preguntarse si sólo lo observado como problemático en la PIM son las únicas dimensiones en las cuales el Estado debe ejercer su intervención. La manera en que se prioriza la atención fundada en esta clasificación de *dimensiones de desarrollo*, excluye otras dimensiones y otros sujetos que no se encuentren dentro del marco de lo que implican estas dimensiones del *desarrollo* en el Conpes.

En relación a las *causas asociadas al Eje problemático N° 2*, las Dimensiones de desarrollo contempladas son: seguridad,<sup>18</sup> participación cívica y comunitaria,<sup>19</sup> educativa,<sup>20</sup> cultural,<sup>21</sup> social<sup>22</sup> y económica.

Esta última, la dimensión económica, es la que tiene mayor desarrollo y justificación y es fundamentalmente la orientadora de la PIM. Planteando que las remesas y los mecanismos para canalizar los recursos provenientes del exterior deben orientarse hacia la inversión y/o el ahorro, así como la atracción de capitales productivos y nuevos negocios para el país (Conpes, 2009: 47).

Dentro del Conpes la atención al incremento de las remesas en los últimos años se considera una prioridad de la PIM, observando estadísticamente un descenso entre 2006 y 2008 pero como un valor constante según la balanza de pagos de la última década, próximo a los US\$ 5.000 millones. Se asume igualmente que con la crisis mundial disminuyeron las remesas, pues esto afectó las economías de los colombianos residentes en el exterior. Las estadísticas y los planteamientos que son abordados sobre remesas en la PIM ya han sido discutidos en capítulos anteriores.

#### 4.1. *Objetivos de la Política Integral Migratoria*

El objetivo central de la PIM se enmarca en “garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país” (Conpes, 2009: 54).

Encuadrado en el objetivo central, se proponen algunos *objetivos a largo plazo*:

1. *Lograr la defensa, protección y garantía de los derechos de los colombianos en el exterior y de los extranjeros en Colombia.*
2. *Fortalecer la transferencia de capacidades hacia el país de aquellos colombianos con un alto capital humano, así como mantener y ampliar las oportunidades de formación para los colombianos en el exterior y los extranjeros en el país.*
3. *Garantizar una oferta de servicios estatales permanente, suficiente y efectiva hacia los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia, teniendo en cuenta los cambios permanentes de la dinámica migratoria.*



#### 4. *Garantizar una migración regular de acuerdo a la normatividad internacional.*

Podemos decir que sólo *algunos* de estos objetivos a largo plazo son unas de las pocas referencias a los lineamientos que fueron propuestos por el CES de la Universidad Nacional.

El primer enunciado es potente, pero es insuficientemente desarrollado en los lineamientos. El carácter de acceso a defensa, protección y garantía de los derechos es una de las pocas referencias transversales presentes que, no obstante, no resulta congruente con lo planteado en el segundo objetivo, que es asumido desde la *igualdad de oportunidades* (Dubet, 2011) en el sentido en que el reconocimiento para acceder a la educación sólo es garantizado por la posibilidad de éxito personal y su carácter meritocrático. En esta dirección el carácter diferencial se encuentra respaldado en el alto *capital humano* como discurso economicista que cuantifica la educación y su reconocimiento por su grado diferencial de acceso y que centra sus expectativas fundamentalmente en la educación como estrategia de ascenso social, y no en la consideración básica de igualdad de derechos de los ciudadanos de un Estado. Se afirma arbitrariamente, no obstante, que al implementarse el plan de acción propuesto, serán logrados dichos objetivos a largo plazo. Posteriormente, se presentan los objetivos específicos como parte del plan de acción que dará respuesta a las causas que se consideran como problemáticas, y que merecen respuesta y atención del Estado.

#### 4.2. *Objetivos específicos*

El objetivo específico asociado con el Eje Problemático N° 1, plantea desarrollar “*Lineamientos institucionales y organizacionales necesarios para la ejecución de acciones en torno a la población migrante*” (Conpes, 2009: 54). Se propone una adecuada estructura institucional, la “promoción completa de las dimensiones del desarrollo”, modernizar y actualizar los sistemas de información y fortalecer el servicio consular. Nuevamente hay un uso amplio de las denominadas *dimensiones del desarrollo* que en cierta forma reflejan el privilegio de la asistencia social como referente de la intervención estatal en lo social.

A su vez el objetivo específico asociado con el Eje Problemático N° 2 se propone “*Alcanzar plena implementación de las acciones propuestas*”

sobre cada una de las dimensiones de desarrollo de la población migrante” (Conpes, 2009: 54). Los objetivos y acciones son formulados en positivo, es decir, para su construcción parten de lo expuesto como causas en cada una de las dimensiones establecidas y son presentados a modo de consecuencia lógica, desde lo ya formulado y delimitado en las causas.

Así, por ejemplo, la dimensión de seguridad se enfoca en el tema de la prevención de la trata y tráfico de personas como una cuestión conjunta de agencias gubernamentales, internacionales, sociedad civil, bajo los supuestos de enfoques de derechos, género y protección integral y territorial, desde el desarrollo del principio de corresponsabilidad entre los lugares de origen, tránsito y destino.

Esta dimensión de seguridad se define como la primera de las causas y consecuentemente el primero de sus objetivos en relación a las denominadas *dimensiones del desarrollo*, sin ser explicitada en la primera definición de esta política. Se ubica en un lugar privilegiado, compuesta por los dispositivos de disciplinamiento, propios de la política hegemónica de seguridad democrática, en el momento de formulación y posterior construcción del Conpes. Seguridad que está asociada al control y regularización de la migración y que ve en la trata y tráfico de personas la justificación preponderante de su intervención.

Los objetivos construidos a partir de la *dimensión de participación cívica y comunitaria*, tienen la intención de consolidar el portal RedEs-Colombia como el escenario virtual de articulación de servicios entre el Estado y los ciudadanos. Esta dimensión descarta los planteamientos de los diferentes actores en la socialización, e incluso lo propuesto en los lineamientos.

En relación a la *dimensión educativa*, las consideraciones sobre el capital humano, como se mostró anteriormente, se hacen evidentes. Si bien se plantea la necesidad de que los colombianos migrantes mantengan vínculos con las instituciones de educación superior, la preferencia está dada hacia la atención de *cierto tipo de migrantes*, aquellos que pueden aportar a la academia y al sector productivo del país, por su alta cualificación.

La *dimensión cultural* se fundamenta en la política de gestión internacional de la cultura propuesta por el Ministerio de Cultura y busca generar difusión de la cultura colombiana y fortalecer lazos con los nuevos colombianos nacidos en el exterior, dirigida a que los colombianos se identifiquen con el país.

Por otro lado, la *dimensión social* se plantea en el documento como objetivo incidir en las condiciones de incorporación de los migrantes a empleos de mejor calidad en destino, el acceso a mecanismos de protección social y la *reducción de la vulnerabilidad* de los migrantes. De todas formas, el acceso a protección social del Estado en Colombia no representa un derecho de todos los ciudadanos, sino que se encuentra establecido de acuerdo a criterios meritocráticos, en este sentido podríamos preguntarnos cómo podrán garantizarse para los ciudadanos residentes en el exterior. Los migrantes enfrentan procesos diferenciados y situaciones especiales que en el caso colombiano se reflejan en movimientos relacionados con la situación de conflicto armado y la precariedad de la protección social, entre otras causas.

Es importante señalar que el discurso de la vulnerabilidad en América Latina implementado por la CEPAL se construyó a partir de entenderla como una “incapacidad de un individuo o de un hogar de aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socio-económicos, para mejorar su bienestar o impedir su deterioro” (Katzman, 2000: 281). Aunque el concepto de vulnerabilidad ha ido transformándose, allí se pone de relieve la importancia de atribuir en los sujetos la posibilidad o no de mejorar su bienestar, sin cuestionar que además de situaciones individuales y familiares, las redes institucionales son fundamentales. En esta medida la tendencia a asumir el criterio de *igualdad de oportunidades* en el acceso a los bienes y servicios en lo social, desvirtúa la importancia de la redistribución que debe el Estado desarrollar para nivelar las condiciones, medios y calidad de vida de los ciudadanos.

Para concluir con los objetivos y dar paso al Plan de acción propuesto, la dimensión económica es reducida al objetivo de

Ampliar el portafolio de oportunidades de inversión para los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia, que permitan el direccionamiento productivo de las remesas, la atracción de capitales productivos y la generación de nuevos negocios para el país. (Conpes, 2009: 55)

La PIM y los objetivos presentados son una legitimación de lo que se entiende por las *causas* neurales de las migraciones y deja por fuera muchas realidades propias del fenómeno.<sup>23</sup>

### 4.3. Plan de acción

En relación al plan de acción podemos destacar que consiste en la construcción de tareas específicas para solventar las causas expuestas y el desarrollo de los objetivos. En este sentido, en el Conpes encontramos algunos nuevos instrumentos para las tareas propuestas.

Para la evaluación de política se construye el Plan Estratégico Migratorio (PEM), coordinado por la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CNIM) y con secretaría técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores, que plantea la vinculación con distintas organizaciones estatales, “es el documento que compila las líneas de trabajo, compromisos y posiciones de las entidades miembros de la CNIM, en relación al fenómeno migratorio colombiano” (Conpes, 2009: 56).

Como estrategias de medición, se crea la Encuesta de Ciudadanos Residentes en el Exterior (ECRE), asesorada por el Departamento Administrativo nacional de Estadística (DANE). Herramienta importante para el diagnóstico de las necesidades planteadas por los migrantes, y que en cierta medida si logra trascender el hecho descriptivo se puede constituir en un mecanismo que provee insumos para generar una política pública adecuada a las realidades de los migrantes, que por lo pronto no trasciende el plano enunciativo.

En relación a los consulados y las estrategias para desplegar acciones se enfocan principalmente en incrementar la *atención virtual* para facilitar la realización de trámites; y el incremento de consulados móviles a las regiones con mayor número de connacionales y que no cuentan con presencia institucional.

Respecto al tráfico de migrantes, se postula *el control migratorio como la primera línea de defensa*, donde el registro de entrada y salidas permite controlar dicho tráfico. Se proponen la presencia del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en todos los pasos de frontera y las zonas de integración fronteriza, mediante la creación de dispositivos de identificación biométrica, mecanismos de control migratorio móvil y difusión de normatividad migratoria en las empresas de transporte.

Se hace evidente el énfasis en el control, y el abordaje de la problemática mediante mecanismos de seguridad, que entre sus efectos adyacentes generan la *doble victimización* de los sujetos afectados por la

trata y el tráfico, y que dadas las políticas restrictivas y el bajo soporte institucional amplían la desprotección.

Por otro lado, las actividades planteadas en la dimensión de participación coinciden con lo que se venía realizando en los últimos años. La generación de talleres de liderazgo cívico, fortalecimiento de capital social y socialización de servicios. En gran medida se ofrecen a asociaciones ya conformadas que presenten desarrollos organizativos, es decir, a la sociedad civil organizada, en los lugares donde exista mayor concentración de población y se desarrollen actividades vinculadas a los consulados.

En línea con lo anterior, otra actividad propuesta son los encuentros con embajadores y cónsules de las zonas con mayor recepción de colombianos para impulsar la ejecución de acciones en materia migratoria. Aunque no se evidencia articulación con los diagnósticos efectuados en las ECRE, sí se observa que se constituirán estos encuentros en espacios de difusión de los servicios y trámites que ofrece como intermediario CNU.

Los productos postulados para el área educativa están relacionados con afianzar las plataformas virtuales para brindar información a los migrantes. Esto se propone a través del portal Colombia Aprende que presenta ofertas de información sobre Colombia y sus costumbres y por otro lado un registro y links con instituciones con programas virtuales, y además facilidades de pago de matrículas. En esta perspectiva se constituyen en espacios de publicidad de las instituciones que ofertan educación virtual y con la intención de observar cuáles son las insuficiencias de formación que perciben los migrantes para que sean incluidas por las mismas instituciones.

De igual forma se traza un estudio sobre los requerimientos de doctores en las Instituciones de Educación Superior Colombiana y la coordinación de redes interinstitucionales, a partir de plataformas de internet que les permita a los investigadores, docentes y estudiantes de distintos lugares interactuar allí. Por otro lado, se expresa la intención de difundir información sobre la convalidación de títulos en Colombia y la generación de acuerdos para el reconocimiento mutuo de títulos con diferentes países. También se implementa una estrategia relacionada con la difusión de los créditos educativos ofertados por el Instituto Colombiano de crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Cuestiones abordadas en el capítulo anterior.

Estas últimas estrategias se focalizan en permitir la generación de vínculos y el posible retorno de migrantes. Sin embargo, la falencia en una política de investigación fuerte debido a la insuficiente prioridad que presenta en Colombia el desarrollo de un sistema educativo competitivo y la carencia de políticas educativas que propendan por el acceso universal, ha acentuado las estrategias de vinculación en su carácter selectivo articulado al concepto de capital humano.

Volviendo sobre la dimensión cultural, se arguye que se llevarán a cabo programas en esta área para quienes estén inscritos en alguna circunscripción consular y focalizando principalmente las asociaciones de migrantes de Estados Unidos, España, Francia y México. Otra de las actividades es la construcción de una base de datos de actores y gestores culturales según lo propuesto por el Sistema Nacional de Información Cultural del Ministerio de Cultura (SNICM), sin explicitar cuál va a ser su uso. Y por otro lado, construir videos, cartillas y plegables sobre lo que se considera representativo de la *cultura colombiana*.

El producto esperado para la dimensión social en relación al mercado laboral, postula que con el fin de facilitar el acceso al mercado laboral de los migrantes se realizarán acciones encaminadas a *posibles fuentes de empleo en el exterior para población con potencial migratorio, y luego fomentará canales formales de acceso a estas ocupaciones*. En esta dirección se propone contactar con empresarios en el exterior que estén interesados en trabajadores colombianos, mediados por el SENA.<sup>24</sup> Y sumado a ello postulan encargar también en esta intermediación al Ministerio de Protección Social a futuro. También se estipula encargar al SENA la implementación de proyectos de cooperación y codesarrollo. Es así como se postula en otras palabras, la relevancia que el tema de la migración laboral temporal y circular (MLTC), tiene en el contexto de la política migratoria, fundamentada en una mirada sobre las personas como productos exportables.

En relación a los inmigrantes, se encarga al Ministerio de Protección Social el desarrollo investigaciones sobre las condiciones laborales y difusión en relación a sus derechos. En el caso de protección social la estrategia es la *comunicación* sobre el acceso y permanencia en el sistema de seguridad social. Y por otro lado, fomentar acuerdos bilaterales y multilaterales de reconocimiento de aportes pensionales.

Los productos de la dimensión económica están orientados reiteradamente al aprovechamiento productivo de las remesas. Se propone

realizar un diagnóstico de los obstáculos que impiden el flujo regular de remesas para inversión. Es así como se plantea revisar,

El régimen de cambios internacionales, la normatividad existente en materia de lavado de activos y otros factores que estén afectando el aprovechamiento productivo de las remesas. El estudio se centrará, particularmente, en aquellos obstáculos que enfrentan intermediarios del sector financiero y Cajas de Compensación Familiar. (Conpes, 2009: 65)

A partir de ese diagnóstico se propone una estrategia de aprovechamiento productivo de remesas para reducir obstáculos y ofrecer productos financieros que permitan la canalización de remesas a partir de una prueba piloto. Se plantea igualmente dar visas a los migrantes que tengan planes de inversión en Colombia y sus familias para que puedan vivir en el territorio. En consecuencia, proponen asesorar a los inmigrantes en Colombia que tengan la intención de invertir un “importante monto de capital”. A partir de retomar el principio de coherencia propuesto en estos lineamientos, se evidencia la centralidad que mantiene la concepción de sujetos migrantes, fundada en la idea de depositario de recursos a favor de los intereses económicos estatales.

La referencia a las remesas como eje central de la política migratoria en Colombia, se hace evidente. La falta de articulación analítica con cuestiones estructurales no permite observar factores notables a considerar como los gastos familiares. La baja oferta de servicios sociales por parte del Estado obliga a los ciudadanos a fortalecer sus redes y lazos sociales, dado que los migrantes envían remesas para gastos básicos fundamentalmente. La compra de vivienda es una opción, pero no es el primer lugar en el consumo de las remesas, como ya hemos podido observar en otros apartados. La inversión de las remesas se convierte básicamente en salario familiar para solventar mínimos vitales.

El presupuesto planteado para el desarrollo de la PIM, estipula un gasto en el período 2009-2012 de 10.860 millones de pesos colombianos (aproximadamente US\$ 6 millones) para cumplir con los productos esperados. Esta circunstancia pone en evidencia la baja prioridad que la temática migratoria representa en la actualidad.

Podríamos afirmar que la PIM tuvo un proceso de distintas etapas, construidas como filtros del *deber ser* de la política. En tal sentido el carácter de concertación que se le pretendió otorgar no trascendió el

plano de información y dejó en duda la representatividad democrática y plural de ideas.

Respecto de las dimensiones del desarrollo establecidas fundamentalmente en los ámbitos descritos, fundadas en los planteamientos del programa CNU previos al proceso de la PIM y conforme a las consideraciones presentadas, podemos decir que en realidad es dudosa la ampliación del marco de análisis sobre los procesos migratorios colombianos, en tanto no contribuye de manera significativa a incorporar nuevos elementos que deriven en una mirada más integral de la temática, constituyéndose la PIM principalmente en una continuación y reflejo consecuente de la adaptación de la perspectiva prevaleciente de gobernabilidad migratoria a nivel regional e internacional, como de la política de seguridad democrática del gobierno de Uribe Vélez a nivel local.

La consideración de integralidad propuesta en la PIM, construye una retórica que no contempla cuestiones centrales de las dinámicas migratorias actuales, fraccionando e invisibilizando la complejidad de los procesos migratorios a un enfoque basado principalmente en el direccionamiento de remesas. En este sentido, viene a confirmar algunos de nuestros postulados previos en relación a la centralidad que adquieren en las estrategias de vinculación del Estado con los colombianos en el exterior, el énfasis en la canalización de las remesas, y la presunción del migrante como un agente de desarrollo al servicio del Estado y no a la inversa. La PIM, de este modo, se plantea como un marco de control y ordenamiento de lo que *deben ser* estos procesos desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, y legitima las acciones que se estaban desarrollando desde el programa CNU, para la vinculación y atención a los colombianos en el exterior.

## 5. Consideraciones a las medidas de retorno desde el “Plan de Retorno Positivo”

En este último apartado hacemos una reflexión, con relación a la manera en que ha sido abordado el tema del retorno por el Estado colombiano, a partir del denominado “Plan de Retorno Positivo”, como primera iniciativa que se desarrolló posterior al proceso de construcción de la PIM. Este plan se desprende de la política integral migratoria y es una



estrategia de vinculación principalmente dirigida a colombianos en el exterior.

En la actualidad, las dinámicas de deslocalización del control migratorio, como punta de lanza de las políticas migratorias, han generado un desplazamiento de los controles migratorios a los países de origen. En este sentido, en acuerdo con Gil Araujo se plantea que:

Las medidas impulsadas por la UE van delegando la responsabilidad por el control de los movimientos de población y por la vigencia de los derechos de los migrantes, hacia los gobiernos de los países de origen y de tránsito de la inmigración, o en organismos internacionales como el ACNUR. Esta dinámica de transferencia de la *gestión de los riesgos (...)*, sustenta la propuesta de vincular política comercial, ayuda al desarrollo y política migratoria, como artefacto de presión para que los terceros estados cumplan con las obligaciones previstas de manera unilateral por la UE.<sup>25</sup> (Gil Araujo, 2006: 20)

El Plan de Retorno Positivo colombiano es una propuesta *formulada* por el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior y desde el programa CNU, en marzo de 2009. Tiene la intención de *garantizar y reconocer los derechos de los migrantes y sus hogares con experiencia migratoria en el país en el momento de su regreso*, teniendo en cuenta los distintos actores tanto del sector público, como privado, académicos, ONG y sociedad civil. Según el documento, surge como una respuesta a las dinámicas de la globalización, las políticas restrictivas en los países de destino y los efectos de la crisis económica mundial de 2008 que reducen la estabilidad socioeconómica de los migrantes colombianos tanto en Europa como en EEUU principalmente. Se propone generar respuestas,

A los requerimientos y necesidades que tienen los connacionales en el exterior, con intención de retorno, de tal forma que sus experiencias, conocimientos y recursos sean aprovechados de forma eficiente y productiva para el desarrollo del país y de ellos mismos. (PRP, 2009: 1)

Es de destacar que la presión que ejercen las políticas de deslocalización del control migratorio de la UE y de los EEUU, tienen también presión sobre las dinámicas de retorno. En este sentido “la intención de

retorno” puede reflejar no sólo una decisión individual de retorno, sino una expresión desde los dispositivos de seguridad propuestos por la UE y su presión en el aparato estatal colombiano, vía preferencias arancelarias y codesarrollo. En este marco no se aparta de las categorías desde las cuales han sido abordados los colombianos en el exterior ni de las formas de vinculación con el Estado focalizadas en ofertas de *inversión* y en la *productividad* de los sujetos.

El Plan postula algunas líneas generales de acción:

Programas del *Plan Retorno Voluntario*, mediante el *plan Bienvenido a Casa*, que adelanta la Alcaldía de Bogotá, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OIM. Ofrece básicamente atención inmediata para migrantes que retornan en situación de vulnerabilidad, orientación jurídica, asesoraría y gestión para facilitar su inserción en el mercado laboral y a iniciativas de emprendimiento, asesoramiento psicosocial y orientación en educación y salud.

Así mismo, programas de *Acompañamiento al Retorno Positivo*, donde inicialmente se plantea el *Plan de Retorno del SENA*, que depende por la inserción laboral con el Certificado de Competencia Laboral, el registro en una bolsa de empleo, y capacitación en empleos productivos. *En segundo lugar el Retorno Productivo Positivo*, dirigido a dar *capital humano al individuo*. Con cuatro subprogramas: a) *Misión Fundar*, propone acompañamiento en vivienda y proyectos productivos agrícolas; b) *Productividad Positiva*, portafolio de programas para acceder a capital para proyectos productivos vía créditos; c) *Cooperativismo y Mutualismo*, capacitar en proyectos de economía solidaria; d) *Retorno de capital humano altamente calificado*, para ser “insertados” en proyectos especiales de sectores empresariales, industriales y académicos.

*Para el colombiano residente en el exterior que planea un retorno futuro*, se propone canalizar su capacitación técnica o profesional, nacionalización de menaje doméstico, bienes profesionales y capitales. Para ello se considera necesario adelantar un *Proyecto de Ley Plan de Retorno Voluntario* y una *Guía de Portafolio de Servicios*.

Este Plan de Retorno Positivo se elaboró en la coyuntura política de restricciones de los países de destino, fundamentalmente desde la Normativa de Retorno de la Unión Europea, en un contexto que asediado por la crisis de acumulación, criminaliza y penaliza al migrante. Dicho señalamiento a los migrantes cumple un doble objetivo: por un lado, representa un desplazamiento hacia los sujetos de la falta de

coherencia de los Estados en la atención de los derechos humanos de la población en su territorio y, por otro lado, intenta ampliar los muros a la movilidad humana, mediante disposiciones de securitización y control, propiciando el “retorno voluntario”, en el sentido de considerarse más rentable para los Estados que el retorno obligatorio (mayores gastos penales).

## Notas

<sup>1</sup> Se postula el transnacionalismo como una perspectiva para el abordaje de la migración internacional que “no es solamente el desplazamiento de un lugar a otro por parte de individuos, sino que este movimiento geo-espacial, conlleva a una multiplicidad de factores que hace que la migración sea abordada tanto en los lugares de destino como de origen” (CNU, 2007: 1).

<sup>2</sup> Según las estadísticas del ACNUR, 552.000 colombianos se encuentran refugiados o en situación similar alrededor del planeta (ACNUR, 2009: 15), constituyéndose el caso colombiano en el más destacado de Latinoamérica en materia de refugio, esta problemática que ha afectado especialmente las zonas de frontera y la relación con países vecinos, en particular con Ecuador.

<sup>3</sup> En otro documento de la OEA de evaluación del control de drogas se hace referencia a que: “Colombia reitera que no ha suscrito el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes debido a que dicho instrumento contiene disposiciones que el país entiende desbordan el ámbito de aplicación del Protocolo y que están diseñadas para legitimar la repatriación forzosa de migrantes irregulares o indocumentados, que no necesariamente hayan sido objeto de tráfico ilícito” (OEA, 2009: 1).

<sup>4</sup> Según el CES, el principio de coherencia es “estar dispuesto a dar al otro lo que estoy reclamando para mí” (CES, 2008).

<sup>5</sup> Curules son los lugares posibles de ocupar en el congreso colombiano, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado.

<sup>6</sup> Concepto que es mencionado en los lineamientos del CES, y retomado de las Naciones Unidas, la seguridad humana es “integral y supera el carácter exclusivo militar de las estrategias de seguridad para darle un contenido social, basado en la expansión de la libertad, poniendo a las personas como centro de referencia de los asuntos internacionales con el propósito de proteger sus derechos humanos” (CNU, Comentarios del CEMIC al documento lineamientos para la Política Integral Migratoria PIM, presentado por el CES, 2008).

<sup>7</sup> Para la realización de los eventos, en particular los a nivel internacional se estipula una duración de un día, dividido en dos bloques de trabajo, comenzando con una presentación general a cargo del programa Colombia Nos Une, y la exposición de los Lineamientos de la PIM, así como la intervención de funcionarios o representantes del equipo asesor del CES.

<sup>8</sup> El programa CNU en su justificación de la selección metodológica para el desarrollo de los eventos menciona que “Esta metodología fue desarrollada por dos consultores mexicanos, Juanita Brown y David Isaacs, y ha sido utilizada desde el 2005 en los más variados escenarios, con diferentes grupos de edad, distintas culturas, para propósitos diversos, en diversas partes del mundo por centenares de grupos, incluyendo grandes corporaciones, ONGs, entidades públicas, organizaciones comunitarias y educativas alrededor del planeta” (Libreto para la socialización de la PIM – CNU, 2008: 2). A través de la cual “generar una discusión en torno a temas de las Líneas de la Política Migratoria”, orientada por medio de preguntas relacionadas con las propuestas de la política que se consideraron “altamente relevantes y sensibles para la comunidad”. Las mesas se asumieron como espacios de conversación conformadas por cuatro a seis personas, que simultáneamente analizaban las preguntas y temas concernientes a estas, durante un tiempo determinado. Al final de cada pregunta los participantes cambian de mesa y continúan la discusión con otros participantes y así sucesivamente hasta abordar todos los temas propuestos (Libreto para la socialización de la PIM – CNU, 2008: 2). Las mesas de trabajo se fueron reformulando en el desarrollo de cada evento, sin embargo mantuvieron correspondencia con las mesas de trabajo pensadas inicialmente que partían de seis ámbitos: económico, social, educativo, político, cultural, comunitario-participativo. Así mismo, las preguntas también fueron diversas en cada evento, pero muchas giraron en torno a: ¿Cuáles son esos aspectos que hace más vulnerable a los migrantes colombianos? ¿Qué componentes podría tener una estrategia montada a prevenir y mitigar esas vulnerabilidades? ¿Usted ha pensado retornar a Colombia? Si es así ¿cómo podría el gobierno colombiano ayudar a que éste sea ordenado? ¿Cómo cree usted que el gobierno colombiano puede facilitar el envío de remesas? ¿De qué manera cree usted que el gobierno colombiano puede fortalecer los lazos de amistad con la comunidad colombiana en el exterior y al interior de la misma? ¿Estaría usted de acuerdo en ampliar el número de Representantes a la Cámara elegidos por colombianos en el exterior? Siendo éste el primer ejercicio de socialización de la PIM, ¿qué otros mecanismos o iniciativas sugiere usted para este propósito?

<sup>9</sup> Los eventos planteados con la comunidad colombiana residente en el exterior tuvieron lugar en Quito, el 26 de julio; Nueva York, en el marco del IV seminario internacional “Adecuación de servicios a colombianos en el exterior y Socialización de Líneas de Acción de la Política Integral Migratoria” los días 7, 8, y 9 de agosto; Caracas, el 13 de septiembre; Miami, el 18 de octubre; y Madrid, el 25 de octubre.

<sup>10</sup> Documento de socialización resultado de la actividad realizada con 16 mesas de trabajo y aproximadamente 150 personas.

<sup>11</sup> Está compuesto por el presidente, el vicepresidente y los ministros de las carteras relacionadas con la temática y los directores de los Departamentos Administrativos –de la presidencia de la República, Planeación Nacional (DNP) e ICETEX–, así como de los organismos descentralizados que sean convocados por el presidente (con voz y sin voto), en el caso de la PIM son: SENA, ICETEX, ICBF y la oficina para la Equidad de la Mujer. El DNP ejerce la secretaría técnica.

<sup>12</sup> Las dimensiones del desarrollo son “todas aquellas potencialidades humanas que en materia económica, educativa, social, política y cultural pueden ser promovidas por el Estado”. El discurso de potencialidades humanas tiene uno de sus orígenes en la idea formulada por Amartya Sen sobre capacidades humanas, el cual hace alusión al ideal

liberal de justicia de “igualdad de oportunidades” en el sentido de posicionar sobre el individuo la responsabilidad estatal en el sistema de acumulación capitalista. Este discurso de dimensiones del desarrollo, es el límite impuesto por el Estado a lo que considera pasible de intervención. De esta forma es una construcción fragmentada y refleja los mecanismos de poder implementados allí, donde se presentan discursos sobre los méritos y los deméritos de los individuos y no se abordan consecuentemente los derechos. Es de aclarar que es imperativo problematizar lo que los sujetos disputan como necesidades en la arena política, para que el Estado desde su aparato gubernamental construya las diversas intervenciones.

<sup>13</sup> La mayoría de los temas anteriormente mencionados fueron tratados especialmente en el capítulo tres. Lo visiblemente novedoso se presenta en relación a los dos últimos temas, la trata de personas y la inmigración. Con la Ley 800 de 2003, fue ratificado el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas. Se creó la Ley 985 2005 por la cual se adoptan “medidas contra la trata de personas, normas para la atención y protección de las víctimas de la misma”, y mediante el Decreto 4786 2008 se adopta la estrategia nacional integral de lucha contra la trata de personas 2007- 2012. En relación al tema de inmigración con el Decreto 3970 de 2008 se dictan disposiciones para regularizar extranjeros en Colombia. En este sentido se beneficia a los extranjeros que ingresaron al país antes del 1 abril de 2008 mediante la expedición de una visa por 90 días.

<sup>14</sup> Todos estos conceptos son fundamentados en las definiciones construidas en las estadísticas de las migraciones internacionales publicadas por las Naciones Unidas en 1999.

<sup>15</sup> Hasta el momento de la formulación de la PIM el ente encargado de realizar acciones gubernamentales era la Comisión Nacional Intersectorial de Migración. Se observan como dificultades, la falta de monitoreo en el avance de los compromisos por cada una de las entidades miembros de la Comisión, la institucionalización de espacios para discusión de temáticas más frecuentes (sólo existe un comité para tratar el tema de vivienda), y las decisiones tomadas en la Comisión no son discutidas ni repercuten en escenarios de acción gubernamental. En términos generales se infiere que no tienen un carácter vinculante las decisiones tomadas allí y no se ha consolidado como un espacio fuerte de gestión de la política pública en relación al tema migratorio. Cabe mencionar que en este eje problemático del documento Conpes, no se hacen recomendaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, como parte del aparato institucional que aborda la temática, con referencia a la creación de la Dirección de Migraciones mencionada en los lineamientos propuestos por CNU.

<sup>16</sup> Desde el documento se asume que no existen los instrumentos específicos que permitan llevar un control de la información en materia migratoria, los datos más recientes se encuentran relacionados con el censo de 2005; de todas formas se destaca que el censo no genera información relativa a hogares que migraron con la totalidad de sus miembros de aquellos migrantes que residen hace muchos años en otro país. En tal sentido se asume que existe un vacío de información que impide establecer de manera certera la cantidad de colombianos residentes en el exterior y sus características.

<sup>17</sup> Plantean que se han incrementado el número de consulados móviles debido al incremento de colombianos en el exterior y las demandas de trámites. Sin embargo se aclara también que mediante el proceso de redistribución de circunscripciones consulares se cerraron 25 oficinas de este tipo entre diciembre de 2002 y enero de 2003.

<sup>18</sup> Dirigida específicamente a las temáticas de trata y tráfico de personas. Desde la línea de la trata de personas, se señala que: a pesar de los avances en el plano normativo colombiano y a que se han iniciado investigaciones en estos casos, no existen programas de prevención e intervención integral, faltan programas de atención y asistencia a las víctimas tanto en Colombia como el exterior, falta cooperación interinstitucional y no existe coherencia entre las diversas legislaciones internacionales y nacionales. También se evidencia que Colombia es uno de los países donde hay mayor número de víctimas. Esta dimensión está basada en acciones de penalización, protección y prevención de la problemática, al aparecer enunciada como un tema de seguridad, revela su articulación con los enfoques establecidos para el abordaje del tema a nivel internacional, especialmente desde los planteamientos de la OIM. Acentuando como solución principal la “regularidad” y recalcando la vulnerabilidad como característica fundamental de la población migrante, validando el incremento de medidas de seguridad en función de su protección. Desde el documento Conpes, en la dimensión de seguridad se plantea además, avanzar en el tratamiento del tráfico de migrantes, asumiendo a Colombia como una plataforma para la movilidad irregular de migrantes debido a su ubicación geográfica y sus condiciones socioeconómicas; caracterización que no se apoya en datos consolidados del fenómeno y a su vez, no se analiza en articulación con otras políticas públicas que inciden en el tema.

<sup>19</sup> Relacionada fundamentalmente con el fomento de capital social de los colombianos en el exterior y la consolidación de redes y mecanismos de asociación. Al respecto se señalan algunas de las estrategias y programas adelantados como el portal RedEsColombia y los procesos de Asociaciones de Colombianos en el Exterior.

<sup>20</sup> Es señalada en la medida en que existe una ausencia de mecanismos para la generación de vínculos entre los “alumnos” colombianos en el exterior y el sistema educativo colombiano, en especial en la educación superior. De igual forma se considera que hay una ausencia de dispositivos para la generación de vínculos entre estudiantes, docentes e investigadores y la comunidad educativa en Colombia. Observan falta de información para la convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el exterior así como de títulos extranjeros en Colombia.

<sup>21</sup> Planteada desde propiciar “un mejor aprendizaje y preservación de la cultura colombiana, durante su estadía en el exterior y refuercen los lazos culturales con la nuevas generaciones de colombianos que nacen fuera del país” (Conpes, 2009: 56).

<sup>22</sup> Relacionada con la calidad de vida del migrante, su inserción en el mercado laboral y el acceso a protección social. La inserción laboral de migrantes es uno de los grandes temas en esta dimensión. Al respecto se reconoce la falta de información con la que se cuenta. Posteriormente, se enfatiza que Colombia ha suscrito el Acuerdo para la Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios Laborales con España. (Esto se encuentra asociado a las políticas de MLTC, trabajadas en el capítulo tres.) Por otro lado, señalan un bajo acceso a sistemas de protección social como constante en la mayoría de colombianos en el exterior y que a pesar de los medios brindados desde programas como Colombiano Seguro el número de afiliaciones a los sistemas de protección social en Colombia es mínimo. Por último advierten de diagnósticos insuficientes para la definición de acciones en materia de género y familia, y la imposibilidad de concebir políticas públicas adecuadas por la falta de información relacionada.

<sup>23</sup> Al respecto podemos hablar de las condiciones de desigualdad (Colombia cuenta con coeficiente de Gini de 0,58 uno de los más altos del mundo), la situación de la guerra irregular interna, la militarización de la sociedad, entre otros factores igualmente importantes.

<sup>24</sup> Al SENA se le delegan todas estas incumbencias. Una institución encargada de la formación de técnicos en Colombia a partir de ofertas de aprendizaje en ambientes presenciales y virtuales –tanto para colombianos dentro y fuera del país–, se constituye además de lo anterior, en una organización que genera una base de datos de migrantes interesados en MLTC, a la que accederán empresarios extranjeros.

<sup>25</sup> Si bien esta discusión que realiza Gil Araujo se ubica principalmente en la ampliación del control a terceros países cercanos a la UE, principalmente la zona del Magreb, sirve en la actualidad para divisar dicha deslocalización del control a países de origen en América Latina.





## Conclusiones

En este apartado final presentamos una mirada transversal de la política migratoria colombiana en los períodos de gobierno de Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), en particular desde los discursos y acciones desarrolladas por el programa CNU. Para lo cual retornamos a las preguntas iniciales y al objetivo general de la investigación, dirigido a comprender la posición adoptada por el Estado colombiano respecto a los colombianos residentes en el exterior en el período seleccionado. Pretendemos acá recapitular ideas centrales planteadas en los diferentes capítulos. Así como articular los argumentos principales con los supuestos de investigación de los que partimos. Y por último, mencionar algunas reflexiones relacionadas con asuntos que pueden ser abordados en otras instancias de investigación, y que fueron emergiendo a lo largo de este estudio, dejando planteados recorridos alternos para posteriores desarrollos.

Observando el recorrido planteado en el primer capítulo de este estudio, es importante apuntar que el planteamiento de nuevos lineamientos y la creación de organismos en materia migratoria por parte del Estado colombiano puede estar relacionada con el aumento considerable de los flujos migratorios internacionales en las últimas décadas, con las nuevas y diversas variables a contemplar en su caracterización y con las dinámicas transnacionales derivadas de estos procesos. Otro factor de influencia en la construcción de la política nacional referida a los procesos migratorios ha sido la formulación e implementación de instrumentos generados en ámbitos bilaterales, regionales e internacionales, como la CSM, la CAN y la intervención de instituciones intergubernamentales como la OIM que conjugados con el curso que han

seguido los procesos migratorios colombianos, afectan la visibilidad y la importancia que el tema ha adquirido para el Estado.

Uno de los antecedentes más destacados de medidas orientadas a los colombianos residentes en el exterior es el derecho al voto en elecciones presidenciales en 1961, sin embargo el tema migratorio tiene una presencia contundente en la agenda pública a partir de la década de los noventa, con su aparición en el marco constitucional, y su complementación con leyes y decretos posteriores. En esta línea, las acciones estatales han estado enfocadas en la atención consular, aprobación de algunos derechos de acceso a participación electoral, a condiciones de retorno, facilidades para el envío de remesas y canalización de las mismas, generación de acuerdos en diversas instancias referidos a aspectos laborales de los migrantes, a programas para protección social y colaboración entre países de la región en materia jurídica y de control de los flujos.

En materia institucional el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia ha sido la institución encargada históricamente del diseño y ejecución de la política migratoria, así como también de la coordinación de los organismos referidos al tema. Previo al gobierno de Uribe Vélez encontramos algunas disposiciones para la creación de programas enfocados a migrantes colombianos con niveles avanzados de formación académica, fomento de espacios destinados a promover la “buena imagen del país”, a fortalecer la atención del servicio consular, y a partir del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se hace visible el tema de la integración de los colombianos en el exterior, anotando la necesidad de instrumentos que faciliten su contribución al desarrollo del país y su participación política.

Durante los períodos de gobierno de Uribe Vélez la migración internacional colombiana apareció en la agenda pública como un tema a abordar, orientado en particular a la construcción de mecanismos de vinculación entre el Estado y los migrantes colombianos, dada la magnitud de los flujos y los efectos de los procesos migratorios en diversos ámbitos, en especial en la economía colombiana. Este hecho se evidencia en la incursión del tema en los planes nacionales de desarrollo, en los documentos marco de los dos períodos presidenciales, en los documentos de política exterior, con la creación de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CIM), y la inclusión del tema migratorio en las metas del Ministerio de Relaciones Exteriores, y dentro de éste, la

creación del programa CNU, ente institucional construido para atender la relación entre el Estado con los colombianos residentes en el exterior. Desde el cual el gobierno, entre otros actores, ha desplegado una forma particular para vincularse con los connacionales en el exterior a partir diversos proyectos, y ha liderado la organización de espacios y eventos referidos al tema. También a CNU le fueron asignadas las tareas de diseño, ejecución y evaluación de la reciente PIM, que se constituye en la punta de lanza de las directivas de gobierno en materia migratoria, y que se oficializa a partir del documento final Conpes 3603.

Sostenemos que la desarticulación con las condiciones estructurales presentes en la política migratoria, evidencian una medida deliberada que evade el debate de la construcción misma del modelo de desarrollo en el contexto del sistema mundo capitalista, porque admite la persistencia de las estructuras jerárquicas de poder. Por ello, trascender las políticas asistencialistas y de intermediación de servicios, probablemente implicaría develar explícitamente el origen de las asimetrías y las políticas que sostienen la desigualdad, y los intereses que son priorizados en detrimento de otros. También implicaría asumir una mirada crítica de las dinámicas de poder en el escenario internacional, y del rol asumido por Colombia como parte de la periferia. En definitiva poner en cuestión el modelo neoliberal y la política de *Defensa y Seguridad Democrática*. La cual consideramos necesario contemplar siendo el marco principal desde el cual se fundamentan las políticas públicas y las dinámicas de las instituciones gubernamentales durante los períodos de gobierno de Uribe Vélez.

De esta forma, una de las articulaciones que podemos inferir entre la *Seguridad democrática* y la cuestión migratoria se presenta en la estrecha relación con las prácticas de orden y control social del territorio que fomenta esta política, y que visiblemente son las implementadas en las zonas de frontera. En tal sentido, dentro de los procesos de migración internacional colombianos es importante hacer referencia a los movimientos transfronterizos, los cuales en las últimas décadas han presentado un aumento considerable, en gran medida vinculado con las consecuencias del conflicto armado colombiano, en especial al desplazamiento forzado, que ha derivado en los altos índices de refugiados colombianos en la región y en general a nivel internacional. Esta idea de tener en cuenta a la frontera resulta ser un eje central de la política migratoria colombiana, no tanto así los migrantes forzados,

de forma que se pone el acento en el control y ordenamiento de los flujos migratorios y se invisibilizan problemáticas que a su vez dejan en evidencia el fracaso de las medidas enmarcadas en las políticas de *seguridad democrática*.

La categorización que emerge del análisis, con relación a los sujetos migrantes, y en general a la caracterización de los procesos migratorios, revela por un lado, la centralidad que adquieren los aspectos económicos en la relación entre el Estado y los colombianos en el exterior, haciendo énfasis en el volumen y canalización de las remesas, así como de todo lo que es considerado *recurso* o *aporte* que derive de dichos procesos. Así, la vinculación se configura con un notorio carácter mercantil, lo que se evidencia en la promoción e importancia que tiene en las prácticas de CNU espacios como las ferias inmobiliarias. En este sentido, construye al sujeto migrante como agente de desarrollo, como cliente, primando la perspectiva del capital humano, en la forma en que los entes gubernamentales piensan al migrante. Por otro lado, en el discurso de los funcionarios emerge la figura de lo que denominamos el migrante como embajador, considerándolo como un promotor de intereses del gobierno, no sólo desde el punto de vista electoral, estableciendo, sobre todo a los sujetos migrantes, como difusores de la construcción hegemónica de lo que es ser colombiano, y de una imagen del país que contribuya al fortalecimiento de rubros como el turismo o la inversión extranjera.

En el esquema mercantil presente en la relación Estado-colombianos en el exterior, se plantea la migración como fuente de capitalización, como generadora de recursos que deben ser *productivos*. Es la oportunidad de inversión de los colombianos y del mismo Estado que asume estos recursos como propios para fomentar un modelo de desarrollo fundado en la estrategia neoliberal. Así el Estado asume un rol de intermediario entre diversos actores, oferentes y consumidores, en los diferentes ámbitos que se plantean de atención a los colombianos, desarrollando iniciativas basadas en oferta de servicios y su consumo, y obviando la garantía en el acceso a la titularidad de los derechos.

La idea de ser colombiano en el exterior implica determinados compromisos con el Estado. Es así como se considera al migrante al servicio de los intereses que sobre la migración como proceso *positivo* ha puesto el Estado, y que en este sentido, ajusta a sus expectativas y sus formas de revalidar el ser nacional en la distancia.

En suma, en cuanto al propósito de fortalecer la vinculación con los connacionales, en primer lugar se evidencia que esta idea se ha afianzado en una mirada utilitarista sobre los migrantes colombianos, impulsada en la promoción de reivindicaciones de discursos nacionalistas desde lo que se entiende por el gobierno como *la cultura e identidad nacional*, y de la responsabilidad que supone con el país el *ser colombiano*.

En segundo lugar, la vinculación y acciones que de su concreción se derivan, están dirigidas a ciertos perfiles de colombianos residentes en el exterior, entendiendo al migrante principalmente como contribuyente de los proyectos de desarrollo económico, en función del modelo socioeconómico y los planes gubernamentales establecidos en ese período, y como recurso, en el sentido de *capital humano*. En varios casos se enfatiza el alto nivel educativo de los migrantes colombianos como condición generalizada y justificación de medidas selectivas recurrentes y en la manera en que se plantea la relación entre el Estado y las comunidades colombianas en el exterior.

En tercer lugar, se plantea una conexión contundente entre migración y seguridad, que se expresa en controles de ingreso y salida del país, en la asociación de la migración con actividades ilícitas, y problemáticas como la trata de personas, pero fundamentalmente con la búsqueda de un direccionamiento de los flujos migratorios, hacia formas *reguladas, ordenadas y seguras* de migrar, que se promueven en el ámbito nacional pero que se han priorizado en ámbitos regionales e internacionales bajo la perspectiva de la gobernabilidad migratoria.

La construcción de los sujetos migrantes, puntualmente lo referido a los colombianos en el exterior, desde lo que se asume en la oferta de servicios institucionales, plantea a estos (los migrantes) como una comunidad homogénea en relación a sus necesidades y expectativas en la relación con el Estado colombiano. Cabe entonces frente a este diagnóstico institucional plantear que son nombrados y reconocidos los migrantes colombianos que se ajusten al imaginario que adopta el Estado en la comprensión de la migración y que concuerden con los perfiles que se derivan de esta mirada, clasificándolos como hemos mencionado, en posiciones de agentes de desarrollo, de embajadores, de clientes, de mano de obra exportable. Así se evidencia la selectividad en las políticas hacia los colombianos en el exterior, siendo excluidos de la atención, entre otros, los refugiados colombianos.

Quienes teorizan sobre las migraciones internacionales en muchas ocasiones excluyen el tema del *movimiento de refugiados* del campo de los estudios migratorios, debido a que la migración es vista generalmente como un fenómeno económico, un proceso generado desde respuestas individuales inducido por el capitalismo, un proceso moldeado por las fuerzas sociales y económicas que en sí mismas exhiben cierto grado de regularidad. En contraste, el refugio implicaría flujos sin control (*unruly*), siendo “resultado de eventos como conflictos civiles, cambios abruptos de régimen, decisiones gubernamentales arbitrarias o guerras internacionales, todos estos generalmente considerados como hechos singulares e impredecibles” (Zolberg, 1983: 25). En este sentido, aparecen los movimientos de refugiados desvinculados de los movimientos migratorios, desarticulando a la vez la dimensión política y económica involucradas en todos los procesos de movilidad humana.

La problemática del refugio, como campo aparte de los estudios de las migraciones, es también asumida institucionalmente y ello es manifiesto en la inobservancia de esta problemática que aqueja a más de 500.000 colombianos actualmente, en los discursos de gobierno, extraídos desde CNU y la misma PIM. Este hecho pone de relieve el perfil del colombiano en el exterior que comprende la política migratoria, enmarcado en el rol de trabajador, de capital humano, de agente de desarrollo, de consumidor, de embajador, en el cual el refugiado no encaja, por el contrario forma parte de los flujos *desordenados* que busca paliar de por sí la política migratoria, a su vez enmarcada en la perspectiva de la gobernabilidad. Además el aumento de refugiados, en este período, pone en evidencia el fracaso de la política de “seguridad democrática” como medida *estabilizadora* para el país.

El refugiado es invisibilizado en la actual política migratoria. En tal sentido, los refugiados serían considerados para el caso colombiano y desde la no política construida por el Estado y en particular por CNU hacia ellos, como apátridas en sentido figurado, personas con *país* y sin claridad sobre su protección. En esta línea podemos decir que toda política pública es siempre intervención del Estado, aunque puede ser también la inacción intencional. En este caso, el obviar el alto número de migrantes forzados como parte de la política migratoria colombiana, en un fuerte sesgo de focalización es construir categorías de ciudadanos de primera y segunda clase.

La política migratoria colombiana en el período estudiado presenta un doble enlace, se enmarca a nuestro entender, en la política de Seguridad Democrática y en la retórica de la gobernabilidad migratoria.

Por un lado, la política de *seguridad democrática* se constituye en la efectivización de las tecnologías de control y seguridad estatal. En este sentido, la consideración de los límites y las fronteras, como primer momento de la seguridad nacional, conlleva instalar en un lugar privilegiado a la migración como política de Estado. De esta forma, dirimir los discursos de la identidad y de lo nacional, como correlato histórico y hegemónico de lo propio/inclusión y de lo otro/exclusión, nos permite observar que las estrategias de integración para el caso colombiano son respuestas estratificadas del Estado a las construcciones selectivas de migrantes que son dignatarios de atención estatal. De esta forma, se evidencia en esta tecnología de seguridad sobre la población, que la vinculación de los migrantes se realiza de manera focalizada, tanto en la relación a los colombianos en el exterior como a los no colombianos en el país.

Por otro lado, el surgimiento y desarrollo del programa CNU está relacionado con marcos que se replican a nivel regional e internacional, que se condicen con una manera predominante de entender la migración, comprendida fundamentalmente desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria promovida por organismos como la OIM, entre otros. Esto, se logra evidenciar en la continuidad de lo propuesto por dicha institución, como metodología para la vinculación con los connacionales en el exterior, y la estructura y prácticas llevadas a cabo por el programa Colombia Nos Une.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, el incremento o implementación de nuevas acciones dirigidas hacia los colombianos en el exterior, estará dado bajo la mirada costo-beneficio propia de esta corriente, desde la que han partido las medidas desplegadas hasta ahora. En este sentido, la relación Estado-migrantes parece formularse desde las demandas del Estado a los migrantes y no viceversa, en correspondencia con esta noción que legitima los procesos migratorios en tanto se constituyan en *aportes*, y los enmarca en lo que se denomina migración *ordenada* y *regular*, consecuente con esta definición y con los intereses que sostienen esta visión.

En este marco, la PIM, a primera vista, se plantea como una política construida en un espacio que integra diversos actores, más allá de

los órganos gubernamentales, y genera escenarios de retroalimentación a partir del diseño de los lineamientos y los ejercicios de socialización. Cabe resaltar la participación en el caso de los lineamientos del grupo del CES, de la Universidad Nacional de Colombia, que se planteaba como un puente entre espacios académicos y gubernamentales para discutir el tema; también en los eventos de socialización se destacan la participación de ONG, asociaciones de migrantes, en ciudades fuera del territorio colombiano. En esta línea es importante mencionar la intervención de la OIM, institución que acompaña a CNU en diferentes instancias y que plantea incluso desde el surgimiento del programa una metodología para la vinculación de los Estados de origen con los conacionales en el exterior, a su vez adoptada por el gobierno colombiano.

Es importante señalar que el acercamiento a los espacios de construcción de la PIM, tanto en las etapas de diseño de los lineamientos como de socialización, nos permitieron evidenciar las contradicciones y disputas alrededor de las formas de comprender las migraciones entre los actores intervinientes, aunque la visión condensada en el Conpes es marcada por la perspectiva que CNU adopta frente al tema, la cual guarda clara similitudes con lo que se venía desarrollando desde sus primeros años. El intento por considerar el aporte de otros actores, permitió observar vacíos en los abordajes del mismo programa, enriqueció la discusión en la etapa de construcción de lineamientos al presentarse posiciones ciertamente contrarias entre el equipo de CNU y del CES. Así encontramos en las intervenciones, documentos y entrevistas a miembros de este grupo asesor, miradas críticas al gobierno de Uribe Vélez y a los marcos de intervención gubernamental en materia migratoria. Quisiéramos entonces mencionar que si bien se contemplan como parte de un grupo de personas vinculadas a la academia, a su vez contratadas por el Estado como asesoras, su discurso no era unificado con el de entes gubernamentales participantes y puntualmente con el programa CNU.

La socialización de los lineamientos también se constituye en un momento de interés, ya que inicialmente se formula como un intento de ampliar el carácter participativo en el proceso de construcción de la política, generando espacios de intercambio y discusión con diversos actores, entre ellos la comunidad de colombianos en el exterior, con el ánimo de posibilitar la injerencia en el tratamiento y marco de acción del Estado frente a los procesos migratorios y a la manera en que se



establece la relación con los migrantes colombianos. Sin embargo, a través de la forma en que se desarrollan los encuentros y lo que de estos se retoma en el documento final, se convierte en un ejercicio direccionado, más que en un escenario de construcción colectiva, en un espacio de promoción y legitimación de los discursos y posicionamientos estatales.

Así, el documento final Conpes no da cuenta de este proceso, no se incluyen ni problematizan cuestiones centrales discutidas en los momentos de construcción de los lineamientos, ni de socialización en diferentes ámbitos y con varios actores, entre ellos las organizaciones y los mismos sujetos migrantes. Aparecen los procesos de construcción de lineamientos y de socialización, como instancias homogéneas, como escenarios legitimadores de la adopción de la PIM. En el contenido del documento Conpes, observamos la persistencia de la perspectiva estatal, previamente adoptada, encarnada en acciones que ya se encontraban desarrollando desde CNU. Esta política incrementalista no asumió las innovaciones propuestas en los diversos debates adelantados y se subsumió en los rezagos de las estrategias de intermediación que venían consolidándose desde las propuestas de CNU.

Así, la presencia de las lógicas de capitalización y de los migrantes como *recurso* desde el matiz otorgado por la perspectiva del capital humano, permearon los debates y discusiones de la PIM y posibilitaron que en el marco del Conpes se reiteraran estas construcciones desde las denominadas *dimensiones del desarrollo*, que como categorías arbitrarias, bosquejaron la relación invertida de la relación Estado-ciudadanos consolidada como discurso hegemónico.

La consideración de integralidad propuesta en la PIM, construye una retórica que explícitamente asume no contemplar cuestiones estructurales relacionadas con las dinámicas migratorias actuales, fraccionando e invisibilizando la complejidad de los procesos migratorios a un enfoque basado principalmente en el direccionamiento de remesas. En este sentido, viene a confirmar algunos de nuestros postulados previos en relación a la centralidad que adquieren en las estrategias de vinculación del Estado con los colombianos en el exterior, el énfasis en la canalización de las remesas, y la presunción del migrante como un agente de desarrollo al servicio del Estado y no a la inversa. La PIM de este modo, se plantea como un marco de control y ordenamiento de lo que *deben ser* estos procesos desde la perspectiva de la gobernabilidad

migratoria, y legitima las acciones que se estaban desarrollando desde el programa CNU, para la vinculación y atención a los colombianos en el exterior.

Uno de los puntos que abre caminos a profundizar, se plantea a partir del análisis de la construcción de la política migratoria colombiana en el marco de la llamada internacionalización de la política migratoria, mediante la injerencia de diversos actores sociales, más allá de la competencia exclusiva de los Estados, en la disputa frente a las formas de concebir e intervenir en los procesos migratorios. Lo que a su vez, refleja la articulación cada vez mayor entre los espacios nacional, regional e internacional.

En línea con lo anterior, como escenarios para ampliar el análisis de las políticas migratorias, y en articulación con el ámbito nacional, podrían analizarse en detalle las posiciones y marcos de acción que se establecen en el contexto regional desde espacios como la Conferencia Sudamericana sobre migraciones (CSM) y procesos de integración económica regionales como Comunidad Andina de Naciones (CAN). Así también, la influencia en estos espacios de los postulados promovidos por organizaciones internacionales como la OIM.

Otros temas que surgieron posteriores a la instauración de la PIM, y que pueden revelar importantes aportes en la comprensión de la política migratoria colombiana, se enmarcan en los programas y líneas de abordaje formuladas para la construcción de políticas a nivel departamental, en ciudades y regiones al interior del país, reconocidas como zonas principales de origen de migrantes, así también los discursos y acciones generadas alrededor del retorno, y la manera en que se concibe este proceso y a los sujetos migrantes que regresan.

## Bibliografía

- Aparicio, Rosa (2006). “Migración colombiana en España”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Ardila, Gerardo (2007). “Queríamos brazos y nos llegaron personas”. *Perspectiva*, Edición N° 14. Bogotá.
- Ardila, Gerardo (2008). “Algunas ideas sobre el fenómeno migratorio, los migrantes y el desarrollo”. En *Debates de Coyuntura Social. Efectos de la migración internacional en Colombia*, N° 24. Bogotá: La Imprenta Editores Ltda., Fedesarrollo.
- Ardila, Gerardo (Ed.) y otros (2006). *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Ardila, Martha (Coord.) (2005). “Colombia y la Migración Andina: Contexto, Cambios y necesidades”. *Policy Paper 21*. Bogotá: Grupo de Países vecinos, FESCOL.
- Arocha, Jaime (2006). “Muntu, Ananse y la diáspora afrocolombiana”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Ayala, Gloria; Bermúdez, Suzy; Mason, Ann y Murcia, Pilar (2001). “Un acercamiento al actual éxodo colombiano al exterior”. *Colombia Internacional*, N° 51, pp. 87-96. Bogotá: CEI, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.
- Bakker, Matt (2007). “El discurso de las remesas como impulsoras del desarrollo y la agencia colectiva del migrante colectivo”. *Revista Migración y Desarrollo*. México.

- Barajas, Adolfo (2006). "Efectos macroeconómicos de las remesas". *Memorias, II Seminario de Migración Internacional Colombiano y conformación de redes Transnacionales*, pp. 97-104. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Bello, Marta (2006). "El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social". En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Bourdieu, Pierre (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (trad. de Thomas Kauf). Barcelona: Editorial Anagrama.
- Calderón Chelius, Leticia (2006). "El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio". *Sociológica*, Año 21, N° 60, pp. 43-74.
- Canales, Alejandro. (2008). "Remesas y desarrollo en América Latina. Una relación en busca de teoría". *Migración y Desarrollo*, N° 11. Red internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, pp. 5-30.
- Canales, Alejandro y Zlolniski, Christian (2001). "Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización". *Notas de Población*, CEPAL, N° 73.
- Cárdenas, Mauricio y Mejía Carolina (2006). "Migraciones Internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?". *Working Paper Series, Documentos de Trabajo* N° 30. Bogotá: Fedesarrollo.
- Clavijo, Janneth y Santi, Silvana (2009). "El Estado argentino y la emigración: cooperación, gobernabilidad y reciprocidad". En E. Domenech (Comp.), *Migración y Política: el Estado Interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Concejo Episcopal Latinoamericano. Secretaría de Pastoral de la Movilidad Humana (2003). *Globalizando la solidaridad. Primer encuentro continental de pastoral migratoria. Globalización, migración y trata de personas*. Bogotá: Editorial Tito Camargo Ltda.
- Delgado Wise, Raúl y Marqués Covarrubias, Humberto (2007). "Teoría y práctica de la relación dialéctica entre desarrollo y migración". *Migración y Desarrollo*. México.
- Delgado Wise, Raúl; Marqués Covarrubias, Humberto y Rodríguez, Héctor (2009). "Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo". *Migración y Desarrollo*. México.
- Domenech, Eduardo (2007). "La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina". *Revue Européenne des Migrations Internationales*, N° 23.
- Domenech, Eduardo (2008). "La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global". En S.

- Novick (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Catálogos.
- Domenech, Eduardo (Comp.) (2009). *Migración y Política: El Estado Interrogado. Procesos Actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Dubet, Françoise (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Escobar, Arturo (2007). "La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo". Venezuela: Editorial Fundación el perro y la rana.
- Foucault, Michel (2011). *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France (1977-1978). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (1ª ed. 4ª. reimp).
- Garay, Luis y Rodríguez, Adriana (2005). *Caracterización socioeconómica de la población emigrante y evaluación del impacto de las remesas internacionales*. Bogotá: OIM-Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Gaviria, Alejandro (2004). "Visa USA: Fortunas y extravíos de los migrantes colombianos en los Estados Unidos". Documento de trabajo. Bogotá: CEDE.
- Gaviria, Alejandro y Carolina Mejía (2005). "Las varias caras de la diáspora: los nexos de los emigrantes colombianos con su país de origen". Documento N° 29 del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. CEDE. Colombia.
- Gil Araujo, Sandra (2000). "Migraciones, conflictos y mundialización". *Globalización y sistema internacional*. Anuario CIP. Barcelona: ICARIA.
- Gil Araujo, Sandra (2009). "Prólogo. Interrogar al Estado desde la inmigración". En E. Domenech (Comp.), *Migración y Política: El Estado Interrogado. Procesos Actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Gil Araujo, Sandra (2010). *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Madrid: IEPALA.
- Gómez, Diana (2000). "Un tiempo sin espacio y un espacio sin tiempo. La migración de colombianos hacia Estados Unidos". *Memorias de grado*, Maestría en Estudios Políticos. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional.
- Gonzales, César (2006). "Migraciones y remesas: una nueva historia". En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.

- Graña, François (2005). *Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo”*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Guarnizo, Luis Eduardo (2001). “La migración internacional y el nuevo orden global. La experiencia Latinoamericana y Caribeña”. *Anuario social y Político de América Latina y Caribe*, Año 4, s.l.
- Guarnizo, Luis Eduardo (2006). “El estado y la migración global colombiana”. *Revista Migración y Desarrollo*. México.
- Guarnizo, Luis; Portes, Alejandro y Haller, William (2002). *From Assimilation to Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants*. Working Paper Series, The Center for Migration Development, Princeton University, s.l.
- Guillén, Arturo (2007). “La teoría latinoamericana del Desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa al desarrollo”. En G. Vidal y A. Guillén (Eds.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. CLACSO, Buenos Aires, pp. 489-518.
- Hazan, Miryam (2001). “Políticas de incorporación política y actividades de inmigrantes: los casos de colombianos y mexicanos en los Estados Unidos”. Ponencia presentada en el *Foro Internacional sobre Ciudadanía y Democracia*. Universidad de Guanajuato, México.
- Hernández, Raúl (2006). “Lecciones del análisis de corredores de remesas”. *Memorias, II Seminario de Migración Internacional Colombiano y conformación de redes Transnacionales*, pp. 89-98. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Hugarte, Renzo (1979). “Las migraciones de trabajadores colombianos al Ecuador”. *Migraciones Laborales*, N° 4. Bogotá.
- Kaztman, Ruben (2000). “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”. *5° Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Banco Mundial-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Brasileiro de Defensa del Consumidor (IDEC). Aguascalientes, 6 al 8 de junio.
- Khoudour-Castéras, David (2007a). “¿Por que migran los colombianos? Un análisis departamental basado en el censo de 2005”. *Revista Economía Institucional*, Vol. 9, N° 16, pp. 255-271. Bogotá.
- Khoudour-Castéras, David (2007b). “Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia”. *Revista de la CEPAL*, N° 92, pp. 143-161.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

- López Salas, Ana María (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropolos.
- Lozano, Fernando (2003). “Discurso oficial, remesas y desarrollo en México”. *Migración y Desarrollo*, N°1. México.
- Magliano, María José y Clavijo, Janneth (2011). “La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio”. *Revista Análisis Político*, ene-abr. N° 71. Bogotá: IEPRI- Universidad Nacional de Colombia.
- Mantilla, Giovanni (2004). “Gobernar y asegurar: una lectura crítica de la seguridad democrática en Colombia desde la filosofía política de Michel Foucault”. *Revista Colombia Internacional* N° 060. Universidad de los Andes. Bogotá- Colombia, pp.156-175.
- Mármora, Lelio (2004). *Las políticas de migraciones internacionales*. Barcelona: OIM, Paidós.
- Mármora, Lelio (2009). “El contexto migratorio Sudamérica-Europa: políticas para lograr una gobernabilidad migratoria”. En R. Salazar Medina (Ed.), *Políticas migratorias. Hacia la gobernabilidad de las migraciones transnacionales*. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales.
- Martínez, Ciro (2006). “Características demográficas de las migraciones: análisis de los censos colombianos de 1973 y 1993”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez Pizarro, Jorge (2006). Intervención de “Reunión de Expertos sobre Población, Desigualdades y Derechos Humanos”. Chile: CELADE y CEPAL.
- Martínez, Pizarro, Jorge y Stang, María Fernanda (2006). “El tratamiento migratorio en los espacios de integración latinoamericana”. *Papeles de Población*. México: UNAM.
- Mejía Ochoa, W. (2006). “Migraciones Internacionales y narcotráfico”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Mejía, William y Perilla, Clara (2008). “Haciendo camino en la construcción de política migratoria en un país de origen. El caso colombiano y su relación con el desarrollo”. Red Internacional de Migración y Desarrollo. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (CRIMUNAM). México.
- Mezher, Jaifa (2008). “El gobierno colombiano frente a la migración internacional”. *Debates de Coyuntura Social: “Efectos de la migración in-*

- ternacional en Colombia”, N° 24. Bogotá: La Imprenta Editores Ltda., Fedesarrollo.
- Mitchell, Christopher (1989). “International Migration, International Relations and Foreign Policy”. *International Migration Review*, Vol. 23, N° 3, pp. 681-708. Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90’s, s.l.
- Muñoz, Fredy (2006). *Dramático informe de ACNUR*. Bogotá: Editorial ALAI AMLATINA.
- Nye, Joseph (1991). *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Orozco, Manuel (2006). “Remesas y Migración: el rostro humano de la globalización”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Palacio, María Cristina (2006). “El conflicto armado y el desplazamiento forzado en caldas: crisis de la institucionalidad familiar”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Pereira, Potyara (2008). “Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania”. En *Política social no capitalismo: Tendências contemporâneas*. Cortez Editora.
- Pfizenmaier, Lucía (2006). “El fenómeno del desplazamiento transfronterizo: el caso de Ecuador. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Reyes, Mauricio (2006). “Protección de la persona humana en procesos migratorios involuntarios: los mecanismos de protección temporal”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Reyes Rodríguez, Camilo. (1997): “Políticas de Frontera”. Documento disertación del ex viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia en *Los martes del planetario*. Evento organizado por la Sociedad Geográfica de Colombia. Academia de Ciencias Geográficas. Bogotá, Colombia.
- Richard, Eugene (2008). “Álvaro Uribe: la comunicación por la imagen. Principios de marketing político”. *Revista Opera*, N° 8. Colombia.
- Rojas, Jorge (2006). “Desplazados: ni seguridad ni democracia”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y despla-*



- miento. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Rojas, Jorge y Ceballos, Marcela (2006). “Conflicto y fronteras: vecinos en el borde de la crisis”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Romano, Silvina (2009). “Integración económica, desarrollo y migraciones en el Mercosur. Una aproximación crítica”. En E. Domenech (Comp.), *Migración y Política: El Estado Interrogado. Procesos Actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Reyes, Mauricio (2006). “Protección de la persona humana en procesos migratorios involuntarios: los mecanismos de protección temporal”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Salcedo, Andrés (2006). “Políticas de la movilidad y la diferencia: migraciones y desplazamiento”. En G. Ardila (Ed.) y otros, *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Colección CES. Bogotá: Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia.
- Sassen, Saskia (2003). “Prólogo”. En Appiah K. Anthony, *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Serageldin, Ismail (1996). “Sustainability and the wealth of nations. First Step in an Ongoing Journey”. *Environmental Sustainable Development Studies and Monographs Series*, N° 5, World Bank, Washington.
- Serrano, Maite (2008). *Migraciones y Codesarrollo en la crisis financiera internacional*. Fundación Carolina.
- Shore, Christian y Wright, Susan (1997). “Policy. A new field of Anthropology”. En C. Shore y S. Wright (Eds.), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge.
- Stang, Fernanda (2009). “El migrante unidimensional. El dispositivo jurídico migratorio en la Comunidad Andina de Naciones”. En E. Domenech (Comp.), *Migración y Política: El Estado Interrogado. Procesos Actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Torales, Ponciano (1979). “Las migraciones laborales en la frontera de Colombia con Panamá”. *Migraciones Laborales*, N° 2. Bogotá.
- Vertovec, Steven (2007). “Circular migration: the way forward international Migration?”. *Working Papers*, Paper 4. Oxford: Oxford University International Migration Institute, pp. 1-9.

- Villa, Marta Inés (2006). “La migración como construcción social: Prácticas y percepciones sobre la población colombiana refugiada en Ecuador y Canadá”. *Memorias, II Seminario de Migración Internacional Colombiano y conformación de redes Transnacionales*, pp. 129-144. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Villa, Marta Inés (2008). “Políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en Colombia: una lectura desde las representaciones sociales”. En S. Novick (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, Culturas y Estrategias*. Catálogos (1ª ed.), CLACSO.
- Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Weiner, Myron (1985). “On International Migration and International Relations”. *Population and Development Review*, Vol. 11, N° 3, pp. 441- 455, s.l.
- Zolberg, Aristide (1983). “The Formation of New States as a Refugee-Generating Process”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 467. The Global Refugee Problem, s.l.
- Zolberg, Aristide (1989). “The Next Waves: Migration Theory for a Changing World”. *International Migration Review*, Vol. 23, N° 3. New York.
- Zolberg, Aristide; Suhrke, Astri y Aguayo, Sergio (1989). *Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press.

## Documentos institucionales

- Banco de la República de Colombia (2005). “Remesas de trabajadores y su impacto económico”. Nota editorial, Segunda parte. Bogotá.
- Centro de Estudios Sociales Universidad Nacional de Colombia (CES) y Colombia Nos Une (CNU) (2008). “Lineamientos de la nueva Política Integral Migratoria” (PIM). CES-CNU, Documento de Trabajo. Bogotá.
- Centro de Estudios Sociales Universidad Nacional de Colombia (CES) (2008). “Hacia una Política Integral de Migraciones. Informe de avance. Documento preliminar”. Bogotá.
- CEPAL (2000). *Uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica*. México.
- CEPAL (2006). *Migración Internacional, Derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile.

- Colombia Nos Une (2006). Proyecto CEMIC, Colombia Nos Une CNU-CEMIC-Minrelex, Documento de Trabajo. Bogotá.
- Colombia Nos Une (2006). Programa Colombia Nos Une, Antecedentes. Documento de Trabajo. Bogotá.
- Colombia Nos Une (2006). Ferias Inmobiliarias. Documentos de Trabajo. Bogotá.
- Colombia Nos Une (2007). Discurso ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Dr. Fernando Araujo, en ocasión de la asistencia a la Convención Nacional de Asociaciones Colombianas en México. Guadalajara.
- Colombia Nos Une (2007). La migración internacional colombiana. Documento de trabajo. Bogotá.
- Colombia Nos Une (2008). “Resultados del ejercicio de Socialización de los Lineamientos de Política Migratoria Integral”, presentados a la comunidad de Nueva York en el marco del IV Seminario Internacional los días 7, 8 y 9 de agosto del 2008. Documento de trabajo.
- Colombia Nos Une (2008). Presentación Jaifa Mezher “Sobre los servicios de colombianos en el exterior”. *Foro Global sobre Migración y Desarrollo*. Manila, Filipinas.
- Colombia Nos Une (2008). Documento “Proceso de socialización de los lineamientos de la PIM”. Documento de trabajo. Bogotá.
- Colombia Nos Une (2008). Comentarios del CEMIC, para la Política Integral Migratoria PIM, presentado por el CES. Documento de trabajo. Bogotá.
- Colombia Nos Une (2008). Matriz de cruce de lineamientos propuestos por el programa Colombia Nos Une y lineamientos propuestos por el CES UNC. Recomendaciones y acciones propuestas para documento CONPES. Documento de trabajo. Bogotá.
- Colombia Nos Une (2009). *Proyecto Observatorio para la Migración Internacional Colombiana OMIC*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá.
- Colombina Nos Une (2009). *Plan de Retorno Positivo*. Bogotá.
- Colombia Nos Une (2010). *La Política Integral Migratoria y el Plan de Retorno Positivo*. Preparado por Vallejo Camilo. Santiago de Chile.
- Colombia Nos Une (2011). *Boletines informativos* N° 48-49-50-51, Ministerio de Relaciones Exteriores, RedEsColombia. Bogotá.
- Comisión Accidental Migratoria (CAM) (2006). Acta N° 1. Bogotá.
- Comisión Accidental Migratoria (CAM) (2006). Acta N° 2. Bogotá.
- Comisión Accidental Migratoria (CAM) (2006). Acta N° 3. Bogotá.

- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005). “Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar”. GCIM. Suiza.
- Commission European (2003). Financial and Technical Assistance to Third Countries in the Field of Migration and Asylum. Aeneas Program, OIM. UE.
- Conferencia Sudamericana de Migraciones (2003). “Plan de Acción sobre migraciones internacionales en América del Sur”, CSM. Asunción.
- Congreso de Colombia (1990). Ley 33 de 1990, Diario Oficial. Bogotá.
- Congreso de Colombia (1993). Ley 76 de 1993, Diario Oficial. Bogotá.
- Congreso de Colombia (1994). Ley 146 de 1994, Diario Oficial. Bogotá.
- Congreso de Colombia (2005). Ley 968 de 2005 Diario Oficial. Bogotá.
- Consejo de Política Económica y Social (2001). CONPES 3155 de 2001. Colombia.
- Consejo de Política Económica y Social (2009). CONPES 3603 de 2009. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, gobierno de Álvaro Uribe Vélez, DNP. Bogotá.
- Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (2010). Diez años de innovación en remesas: Lecciones aprendidas y modelos para el futuro. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Nueva York.
- Global Unions (2007). Declaración del consejo Global Unions ante el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y la Jornada de la Sociedad Civil. Bruselas.
- Mercosur (2007). Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados, Mercosur. Asunción.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2003). *Ayudas de memorias y relatorías del Seminario de Migración Internacional Colombiano y conformación de redes Transnacionales*. Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2004a). Memorias del “Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y conformación de Comunidades Transnacionales”, Quebecor World. Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2004b). *Política exterior de Colombia. Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad*. Bogotá: Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2005). *Documentos de antecedentes y presentación del programa Colombia Nos Une*. Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2006). *Memorias II Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la conformación de*

- Comunidades Transnacionales*. Bogotá: Fondo Editorial Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2009). Guía para Colombianos en el Exterior. Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2009). “Migración Internacional Colombiana: Hacia la Política Integral Migratoria”, III Seminario internacional. Imprenta Nacional de Colombia: Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2010). Migración Colombiana. Antecedentes Históricos y de contexto. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2011). Migración Colombiana. Causas de la Migración, Instrumentos Jurídicos y Antecedentes de Política Pública. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/>
- OIM (1999). Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, OIM. Lima.
- OIM (2006). Propuesta de la OIM de una iniciativa internacional sobre migración y desarrollo para incrementar los beneficios de la migración económica en el ámbito del desarrollo, proyecto de documento conceptual. s.l.
- OIM-Colombia (2004). “Memorias 2003 Colombia”, OIM-Colombia. Bogotá.
- OIM-Colombia (2005). “Memorias 2004 Colombia”. OIM-Colombia. Bogotá.
- OIM-Colombia (2006). “Tras las huellas de la migración 1956-2006”, OIM-Colombia, Bogotá.
- OIM y Alianza País (2005). *Memorias del Seminario Migración Internacional el Impacto y las Tendencias de las Remesas en Colombia*. Bogotá: Panamericana Formas e impresos SA.
- OIM y Alianza País (2005). *Memorias del Seminario Migración Internacional el Impacto y las Tendencias de las Remesas en Colombia*. Bogotá: Panamericana Formas e impresos SA.
- OIM-Colombia, Alianza País (2005). AMCO 1 “Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia”, Baca, Jorge; Kohler, Anne; Marquéz, Lina; Aysa, María y otros. Bogotá.
- OIM-Colombia, Alianza País (2005). AMCO 2 “Estudio sobre migración Internacional y Remesas en Colombia”, Garay, Luis y Rodríguez, Adriana. Bogotá.
- OIM-Colombia, Alianza País (2005). AMCO 3 “La emigración internacional en AMCO, caracterización socio-económica del impacto de las remesas internacionales”. Garay, Luis. Bogotá.

- OIM, ONU Mujer, CNU y otros (2007). AMCO 4 “Género y Remesas Migración del AMCO Hacia España”. Bogotá.
- OIM-Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005). “Metodología Encuesta sobre Emigrantes Internacionales y Remesas en el Área metropolitana Centro Occidente”. Colombia.
- OIM-Colombia y Universidad del Rosario (2007). “Los migrantes, sus derechos y legislación aplicable. Guía Práctica”. Bogotá.
- OIT (2003). “Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina”, OIT-Programa de Migraciones Internacionales.
- ONU (2004). Informe de migraciones España, ONU Documentos.
- Palacio Betancourt, Diego (2003). Discurso del Ministro de Protección Social de Colombia, Ministerio de Protección Social. Bogotá.
- Presidencia de la República (1995). Decreto 1814 del 26 de 1995, Diario Oficial. Bogotá.
- Presidencia de la República (1995). Decreto 1974 de 1995, Diario Oficial. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (1983). Decreto 0401 de 1983, Diario Oficial. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (1992). Decreto 0019 de 1992, *Diario Oficial*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (1992). Decreto 666 de 1992, *Diario Oficial*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (1995). Decreto 0333 de 1995, *Diario Oficial*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (1997). Decreto 685 de 1997, *Diario Oficial*, Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (2003). Decreto 1239 de 2003, *Diario Oficial*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (2004). Decreto 00110 de 2004, *Diario Oficial*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (2004). Decreto 4248 de 2004, *Diario Oficial*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia-Minrelex-DNP (2005). “Política exterior para un mundo en transformación”. *Visión Colombia II centenario*. Bogotá.



Se terminó de imprimir en  
julio de 2014  
Córdoba • Argentina