

## *Algunas categorías en la relación entre el Estado y los migrantes colombianos en la política migratoria reciente<sup>1</sup>*

Janneth Karime Clavijo P.

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Centro de Investigaciones y Estudios sobre la Cultura y la Sociedad, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

**Resumen:** Los cambios en la dinámica de los procesos migratorios en el contexto colombiano en los últimos años, han traído consigo efectos para el Estado tanto a nivel interno como externo, y ha suscitado un creciente interés por parte del gobierno en la temática; este trabajo presenta un análisis de la política migratoria adoptada por el Estado en los periodos presidenciales de Uribe Vélez. Buscamos indagar desde una perspectiva crítica la dimensión política del fenómeno migratorio en el contexto colombiano a partir de las estrategias de vinculación entre el Estado y los emigrantes colombianos en el marco de la política migratoria, y en particular en el desarrollo del programa Colombia Nos Une (CNU). Desde donde se revela la centralidad que adquieren los aspectos económicos, haciendo énfasis en la canalización de las remesas, así como de todo lo que es considerado “recurso” o “aporte” que derive de los procesos migratorios. En este sentido, se construye al sujeto migrante como agente de desarrollo, en la forma en que los entes gubernamentales piensan al migrante. El estudio se apoya en una metodología cualitativa basada en el análisis de documentos de actores de carácter nacional, regional e internacional vinculados al tema, y entrevistas a funcionarios.

**Palabras clave:** migraciones, políticas, Colombia, estrategias de vinculación.

---

<sup>1</sup> Una primera versión de éste trabajo fue presentada en el Segundo Forum de Sociología de la AIS. Justicia social y democratización. 1-4 de agosto de 2012. Buenos Aires, Argentina.

## *Some Categories in the Relationship between the State and Colombian Migrants in Recent Migration Policy*

**Abstract:** The changes in the dynamics of migration processes in the context of Colombia in recent years have brought with them effects to the State both internally as externally, and have aroused a growing interest from the government on the issue. This paper presents an analysis of migration policy adopted by the State during the presidencies of Uribe Vélez. From a critical perspective, we seek to explore the political dimension of migration in the Colombian context, from the linking strategies between the State and Colombian migrants in terms of migration policy, especially in the development of the Program Colombia Nos Une (CNU) (Colombia Unites Us). There is a marked centrality acquired by economic issues with an emphasis on the channeling of remittances, as well as all things considered to be "resources" or "contributions" resulting from the migration processes. In this sense, the migrant is constructed as an agent of development by the way in which government entities conceive of migrants. This study is supported by a qualitative methodology based on the analysis of documents of national, regional, and international actors related to the topic, as well as interviews with policy makers.

**Keywords:** migration policies, Colombia, linking strategies

## *Algumas categorias na relação entre o Estado e os migrantes na política de imigração recente*

**Resumo:** As mudanças na dinâmica dos processos de migração no contexto da Colômbia nos últimos anos, trouxe efeitos para o Estado, tanto interna como externamente, e tem atraído um interesse crescente do governo sobre a questão, este trabalho apresenta uma análise do política de imigração adotada pelo Estado nas presidências de Uribe Vélez. Procuramos explorar a partir de uma perspectiva crítica a dimensão política do fenômeno migratório no contexto colombiano, desde as estratégias de ligação entre o Estado e os migrantes colombianos no contexto da política de migração e, em particular o desenvolvimento do programa na Colômbia n Une (CNU). Desde onde se revela a centralidade adquirida pela economia, enfatizando a canalização das remessas, bem como tudo o que é considerado "recurso" ou "contribuição" resultante dos processos de migração. Neste sentido, o sujeito migrante é construído como agente de desenvolvimento, na maneira em que as agências governamentais pensam os migrantes. O estudo é baseado em uma metodologia qualitativa, baseada na análise de documentos dos atores nacionais, regionais e internacionais, relacionados com o tema, e entrevistas com funcionários.

**Palavras chave:** políticas de migração, Colômbia, estratégias de ligação.

## **Introducción**

La dinámica de la migración internacional colombiana en los últimos años ha estado caracterizada por un considerable aumento y una gran heterogeneidad 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, este trabajo busca indagar desde una perspectiva crítica la dimensión política del fenómeno migratorio en el contexto contemporáneo colombiano a partir de la caracterización de los colombianos en el exterior y las áreas de interés que se priorizan en las estrategias de vinculación entre el Estado y los emigrantes colombianos en el marco de la política migratoria colombiana, y en particular en el desarrollo del programa Colombia Nos Une (CNU) como institución encargada de la relación entre el Estado y los emigrantes. Bajo el supuesto que la política migratoria colombiana reciente apunta básicamente a potenciar dos aspectos: el ámbito económico, principalmente por el impacto de las remesas en la macroeconomía colombiana y 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. Asimismo se considera la articulación de la política migratoria nacional con lineamientos adoptados en escenarios regionales e internacionales referidos a la cuestión migratoria. El estudio se apoya en una metodología cualitativa basada en el análisis de documentos elaborados por el programa CNU, otros actores de carácter nacional, regional e internacional vinculados al tema, y en entrevistas semiestructuradas a funcionarios del programa CNU.

En este sentido, presentamos 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, partiendo de algunas categorías que frente a los sujetos migrantes emergen desde los discursos del Estado, articuladas con las estrategias de vinculación propuestas en las áreas del trabajo de CNU.

### **¿Cómo se nace el programa CNU?**

Al inicio del presente siglo los flujos de emigración de colombianos continuaban en aumento, con una gran heterogeneidad en cuanto a las características de los emigrados y los países de destino. Las remesas se constituyeron en un aspecto central en la economía colombiana, y desde el gobierno nacional en ese entonces a la cabeza de Álvaro Uribe Vélez se empieza a promocionar con fuerza la vinculación entre migración y desarrollo,

procurando que los emigrados jueguen un papel más activo en el desarrollo nacional, e incorporando el tema en varios de sus documentos marco, como los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de 2002 y de 2006.

Algunos especialistas (Guarnizo, 2006) plantean en relación a éste periodo que el Estado colombiano ha adquirido recientemente una nueva posición en función de incorporar a los migrantes en el proyecto nacional, 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.

En este contexto, se formula en el año 2003 el Programa Colombia Nos Une (CNU), este organismo se constituye en un eje central de la política migratoria reciente, desde el cual se han desplegado las principales actividades desarrolladas y a desarrollar por parte del Estado con relación al tema. Orientadas fundamentalmente a *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. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2005).

Posteriormente y sobre la base de las actividades iniciadas por el programa CNU, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) *Estado Comunitario: Desarrollo para todos* del segundo periodo presidencial de Uribe Vélez (2006–2010) plantea continuidades en relación a la necesidad de fortalecer la construcción de una política dirigida a los colombianos en el exterior. En este nuevo PND menciona la necesidad de *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, entre los primeros las posibles contribuciones de las migraciones para el desarrollo tanto en origen como en destino.

Derivada de lo proyectado en el PND 2006– 2010, la política exterior colombiana para este periodo, en materia de migraciones, contempla entre sus objetivos la construcción de la Política Integral de Migraciones (PIM), cuya construcción está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, ente dentro del cual se encuentra el Programa CNU.

### **La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa CNU**

Con base en lo presentado anteriormente, es importante señalar el papel de la OIM en la consolidación de la política migratoria colombiana del gobierno de Uribe Vélez, y en particular en las acciones del programa CNU, en este sentido podemos decir que en los últimos años, las migraciones han ocupado un lugar relevante en la agenda global, emergen en las agendas de trabajo de diversos actores lo que evidencia una mayor vinculación entre los espacios nacional, regional e internacional. Así, encontramos diversos actores sociales, más allá de los Estados, que disputan las formas de concebir e intervenir en los procesos migratorios. (Domenech, 2007:71).

Por lo anterior, consideramos relevante mencionar algunos puntos centrales de la intervención de funcionarios de la OIM, durante el seminario sobre migración internacional

colombiana, en el cual fue presentado oficialmente el Programa CNU en el año 2003. Esta intervención se evidencia la influencia de las propuestas promovidas por organismos internacionales como la OIM en instancias nacionales y regionales en la formulación de medidas nacionales, para encarar la atención a connacionales en el exterior.

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 dialogo 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 desde los estados partes, acorde con esta perspectiva<sup>2</sup>. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004:15).

Con el propósito de fortalecer la relación estados de origen-migrantes en el exterior, se enuncia una metodología, fundamentada 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.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004:17).

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. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004:17).

Así, el surgimiento y desarrollo del Programa CNU está relacionado con marcos que se replican a nivel regional, y que tiene que ver con una manera de entender la migración, comprendida fundamentalmente desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria. Y en segundo lugar, que desde esta premisa, se logra revelar la convergencia entre lo propuesto por la OIM como metodología, y lo desarrollado por el Estado colombiano y el Programa CNU, en términos de estrategias de vinculación con los connacionales en el exterior.

---

<sup>2</sup> En consecuencia a 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 regionales migratorias en la región, y la actualización de las legislaciones nacionales.

## **Acerca de las categorías y estrategias de vinculación en la relación Estado y migrantes colombianos**

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, lo que representan los migrantes para el país, cuestiones que vienen a ser determinantes en el desarrollo de la intervención operativamente.

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 que: *dónde sea que estés, eres de dónde partiste*.

A partir de las perspectivas y marcos de acción adoptados para el abordaje de los procesos migratorios, emergen determinadas categorías a cerca 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 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. En el presente texto abordaremos algunas de éstas categorías.

### **Los migrantes como agentes 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 ex coordinadora del Programa CNU afirma en varias ocasiones que: “Colombia Nos Une reconoce al 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 ex coordinadora CNU, Acta CAM, 2006).

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 al 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>3</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 por qué podrían generar algún tipo de desarrollo. (Canales, 2008: 7). El autor 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

---

<sup>3</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 desde 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 donde: “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 otros, 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).

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 del 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 instruirles 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 contribuir en la solución de una presión que existe y que de otra manera tiende a volverse una emigración ilegal” (Camilo Reyes ex-viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia, 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, 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 reiteradamente en las entrevistas a funcionarios, donde pareciese que sólo con la regularización se excluyera de todas las formas de explotación de los sujetos que han optado por migrar.

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, donde 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.

En línea como lo anterior, cabe retomar la visión de un funcionario de CNU al respecto de lo que se entiende como *problema* migratorio, postulando fundamentalmente la canalización de las remesas como una respuesta neural, así menciona que es importante “ [...] 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 asesor del Programa CNU, mesa de trabajo participación política, 2008).

### **La Migración Laboral Temporal y Circular (MLTC): los migrantes como mano de obra**

Con relación a los Programas de migración laboral, éstos son concebidos como modelos que propenden a la regularización, 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 viajan 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 de la ex-coordinadora CNU, en Foro Global sobre Migración y Desarrollo FGMD, 2008).

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 socio-económico 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<sup>4</sup>.

Es importante señalar que la institución que tiene mayor responsabilidad en el proceso de gestión del modelo es 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<sup>5</sup>.

Es así como el SENA ofrece a partir de 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. La MLTC es entendida desde el SENA como una estrategia de regulación migratoria, que impide migraciones clandestinas y la explotación del migrante. Asumir la MLTC como forma 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<sup>7</sup>s han asumido la posición del migrante no como peligroso –definición parte del discurso internacional de securitización– sino como recurso<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> 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 6 a 9 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).

<sup>5</sup> 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. (Documento de la Red Alma Mater, 2008:6).

<sup>6</sup> 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

Como plantea un asesor del Programa CNU<sup>7</sup>, 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, énfasis propio).

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 éstos 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>8</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

---

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.

<sup>7</sup> Cita del documento *Migración, Laboral, Temporal y Circular, Experiencias, Retos y Oportunidades*, publicado por la OIM en 2009.

<sup>8</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, dados 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.

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 recurriendo 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.<sup>9</sup>

Prevalece allí una mirada economicista, que invisibiliza problemáticas estructurales arraigadas en los países de origen y en el mismo funcionamiento del sistema capitalista, y que intervienen fuertemente en la decisión de migrar, que a su vez son naturalizadas y no son atendidas de manera prioritaria por los Estados y sus organismos que intervienen 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.

## Conclusiones

Pretendemos acá presentar algunas reflexiones finales con relación a lo expuesto acerca de los sujetos migrantes, y en general a la caracterización de los procesos migratorios, así se revela 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” que derive de dichos procesos. Así, la vinculación se configura con un notorio carácter mercantil. En este sentido, construye al sujeto migrante como agente de desarrollo, en la forma en que los entes gubernamentales piensan al migrante.

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 socio-económico y los planes gubernamentales establecidos en ese periodo, y como recurso, en el sentido de *capital humano*.

Sostenemos que la desarticulación con las condiciones estructurales presentes en la política migratoria, evidencian una medida deliberada que evade el debate de la

---

<sup>9</sup> 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.

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 periodos de gobierno de Uribe Vélez.

Por último, cabe señalar, que a pesar de la magnitud que las migraciones forzadas han revelado en los últimos años en el país, aparecen en la política migratoria desvinculadas de los movimientos migratorios, desarticulando a la vez las dimensiones políticas y económicas involucradas en todos los procesos de movilidad humana. El tema del refugio, que aqueja a más de 500.000 colombianos actualmente, no se asume como punto central en los discursos extraídos desde CNU. Este hecho, pone de relieve el perfil del colombiano en el exterior que comprende la política migratoria, enmarcado en ciertos roles vinculados principalmente y como hemos mencionado con sus “aportes” al desarrollo. Los refugiados, podrían ser entonces 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.

## Bibliografía

- 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. pp. 15-23.
- Canales, Alejandro. (2008) Remesas y desarrollo en América Latina. Una relación en busca de teoría, en Revista *Migración y Desarrollo*, n° 11. México. pp.530.
- Clavijo Padilla, Janneth K. (2011) *La política migratoria colombiana en el periodo 2002 2010: el programa Colombia Nos Une (CNU)* Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. (Córdoba, Argentina. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba).
- Delgado Wise, Raúl y Marquéz Covarrubias, Humberto y Rodríguez, Héctor. (2009) Seis tesis para desmitificar El nexa entre migración y desarrollo, en Revista *Migración y Desarrollo*. México. pp. 27-52.
- Domenech, Eduardo. (2007) “La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina” en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, (REMi), Vol.

23, N° 1. Pp. 71–94.

Graña, François. (2005) *Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo”*, (Montevideo, Cinterfor/OIT).

Guarnizo, Luis. (2006) El estado y la migración global colombiana, en *Revista Migración y Desarrollo*, n° 006. México. pp. 79–101.

Magliano, María José y Clavijo, Janneth. (2011) La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio, *Análisis Político*. (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia) Ene–Abr. N° 71, pp. 149–164.

Mármora, Lelio. (2004) *Las políticas de migraciones internacionales*, (Buenos Aires, OIM Paidós).

Romano, Silvina. (2009) “Integración económica, desarrollo y migraciones en el Mercosur. Una aproximación crítica” en Domenech, Eduardo (Comp.) *Migración y Política: El Estado Interrogado. Procesos Actuales en Argentina y Sudamérica*. (Córdoba, Editorial Universidad Nacional de Córdoba).

Vertovec, Steven. (2007) “Circular migration: the way forward international Migration?” *Working Papers*. Paper 4. International Migration Institute. (Oxford University), pp. 36–40.

### **Documentos institucionales**

Colombia Nos Une. (2007) Discurso ministro de Relaciones Exteriores de Colombia. Dr. Fernando Araujo, con ocasión de la asistencia a la convención nacional de asociaciones colombianas en México. Guadalajara. (Bogotá, CNU).

Colombia Nos Une. (2007) *La migración internacional colombiana. Documento de trabajo*. (Bogotá, CNU).

Colombia Nos Une. (2009) *Proyecto Observatorio para la Migración Internacional Colombiana OMIC*. (Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2006) *Plan nacional de Desarrollo 2006–2010 Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. (Bogotá, DNP).

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2004) *Memorias del Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y conformación de Comunidades Transnacionales* (Bogotá. Quebecor World).

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010) “Migración Colombiana. Antecedentes Históricos y de contexto”. (Bogotá) <[www.cancilleria.gov.co/](http://www.cancilleria.gov.co/)> Acceso 16 de Noviembre de 2010.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2003) *Ayudas de memorias y relatorías del Seminario de Migración Internacional Colombiana y conformación de redes Transnacionales* (Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2005) *Documentos de antecedentes y presentación del programa Colombia Nos Une*, (Bogotá, Ministerio de Relaciones

Exteriores).

OIM. (2008) “Anuario estadístico2008” en <[www.oim.org.co](http://www.oim.org.co)> acceso noviembre de 2009.

OIM (2010) *Perfil migratorio de Colombia*. Preparado por Ramírez Clemencia, et al. (Bogotá, OIM- Colombia).

OIM (2011) “Programas de migración laboral. Modelo de Migración Laboral Temporal y Circular (MLTC)” en <[www.oim.org.co](http://www.oim.org.co)> acceso 5 diciembre de 2009.