

Lector: visitante/laa

No. Pedido: 785

AÑO 12 No.13 Bogotá D.C. Colombia enero 2007

ORBIS

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE COLOMBIA

**POLÍTICA EXTERIOR
COLOMBIANA, ECONOMÍA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

**REFLEXIONES
SOBRE LA MIGRACIÓN**



12682
CONTENIDO

SECCIÓN ESPECIAL

La Migración Colombiana en el marco Internacional 5

Migración y Desarrollo en un marco de derechos humanos 15

Migración Internacional colombiana a la Unión Europea; algunas perspectivas críticas sobre la "responsabilidad compartida" 22

La Cooperación Judicial integra los Estados, Colombia trabaja en su fortalecimiento frente al nuevo entorno global 34

Los Colombianos en el exterior, necesidad de patria 37

Remesas y Desarrollo, el caso colombiano 39

CRÓNICAS

Naranjas de Invierno 44

SÁBATICOS

Mario Londoño, artista Colombiano en Los Ángeles 48

DIPLOMACIA Y POLÍTICA

La Globalización y los Cambios en la Diplomacia, La Diplomacia Comercial y la proyección de la Diplomacia Colombiana 51

Las armas pequeñas y ligeras, desafío nacional e internacional 56

ECONOMÍA

"Acecho al dragón oportunidades y riesgos de América latina frente a la emergencia del poder económico de China" 65

AGENDA DIPLOMÁTICA

Citas del Mundo contra el Hambre 80

MEMORIAS DIPLOMÁTICAS

..... 84



ORBIS

CONSEJO EDITORIAL

Edwin Ostos Alfonso
Luz Amanda Restrepo Savogal
María Fernanda Melo Bueno
Diana Patricia Mejía Molina
Adda Isabel Borda Medina

GRUPO EDITORES INVITADOS

Beatriz Helena Calvo
Isaura Duarte Rodríguez
Victor Hugo Echeverri
Lina María Saavedra Pardo
Miguel Arias
Daniel Ávila
Ruth Mery Cano
Diana Carolina Mejía

LOGÍSTICA

Martha Castañeda
Juli Castiblanco

JUNTA DIRECTIVA

Presidente
EDWIN OSTOS ALFONSO.

Secretario Ejecutivo
CLAUDIA FLÓREZ OCAMPO

Primer Vocal
ELSSA ROCIO BERNAL J.

Segundo Vocal
CAROLINA MEJÍA G.

Tercer Vocal
ALFONSO VÉLEZ R.

Tesorero
PAULO CESAR MINA H.

Fiscal
MARTHA PATRICIA M.

Vicepresidente
CARLOS ALBERTO GAMBA L.

Secretario ejecutivo (s)
M^ª ROSA FERRER C.

Primer vocal (s)
LEONARDO QUINTERO C.

Segundo Vocal (s)
BEATRIZ H. CALVO V.

Tercer Vocal(s)
IGNACIO RUÍZ P.

Tesorero(s)
MARCELA RODRÍGUEZ V.

Fiscal (s)
SOLANGEL ORTIZ M.

NOTA EDITORIAL

"CUANDO SALÍ A LOS MARES FUI
INFINITO. ERA MAS JOVEN YO QUE
EL MUNDO ENTERO."

PABLO NERUDA

PABLO NERUDA, diplomático de oficio por más de cuarenta años y poeta de corazón, manifestó en 1927 que durante su primera misión en la ciudad de Rangún había experimentado una profunda angustia como consecuencia de lo que llamó "la soledad de forastero transplantado a un mundo violento y extraño". Años más tarde, Neruda escribió los versos que incluimos arriba en negrilla.

A pesar de haber sido escritas hace más de medio siglo, ambos textos del chileno evocan el espíritu del migrante y permiten entrever la sensación contradictoria que experimentan todas aquellas personas que se han visto abocadas a trasladarse a otra tierra, ya sea por oficio, por necesidad, placer o sencillamente por curiosidad en algún momento de su vida.

Actualmente, se calcula que alrededor de 175 millones de personas han tomado la decisión de residir en un país diferente al de su nacimiento, es decir, aproximadamente,

el 2,9% de la población mundial. En el caso de Colombia se calcula, sin tener datos totalmente certeros, que alrededor de tres a cuatro millones de nacionales se encuentran en el exterior, es decir, casi el 10 por ciento de la población.

Como señala una de las autoras de esta edición, la tendencia del ser humano a conservar en su fuero interno una dicotomía que lo lleva a arraigarse y ser gregario, y otra que lo hace moverse hacia otras latitudes como solución al tráfago diario, así como las facilidades crecientes que proporciona la globalización, hacen de la movilidad un "fenómeno revolucionario que está transformando de manera profunda las sociedades contemporáneas."

Tal vez por estas razones, la migración internacional ocupa una especial atención de la comunidad internacional en ámbitos regionales, birregionales y multilaterales. Sólo durante el año 2006, el tema fue el eje central de más de cinco eventos de alcance global y regional. Como ejemplo, la XVI Cumbre Iberoamericana, realizada en Uruguay, a principios del mes de noviembre de 2006, tuvo como eje central

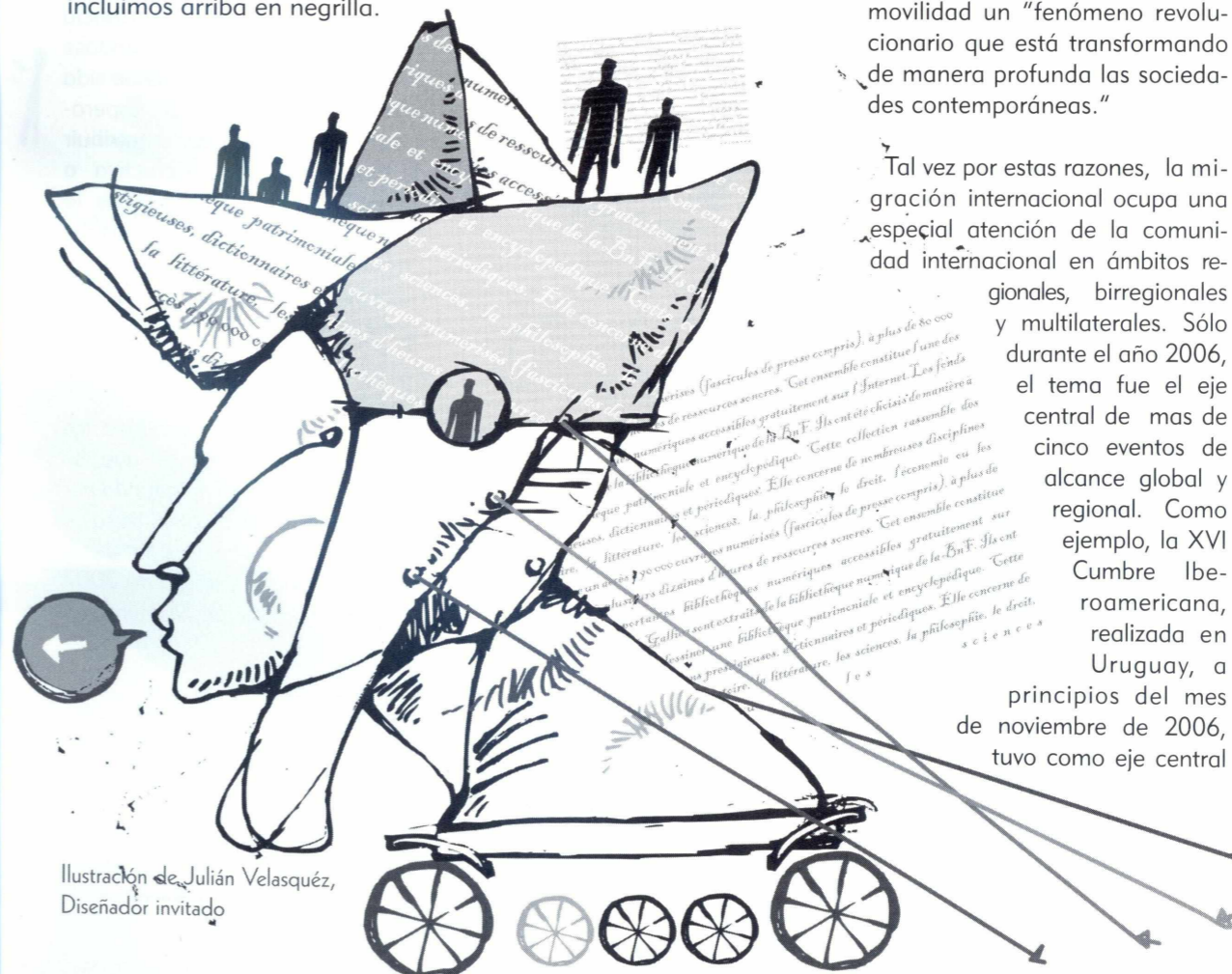


Ilustración de Julián Velasquez,
Diseñador invitado

el tema de las "migraciones internacionales y sus proyecciones para nuestros países", la necesaria cooperación sobre el tema y el impulso de políticas nacionales, foros subregionales y acuerdos internacionales, encaminados a materializar el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo. De hecho vale la pena resaltar que, entre otros asuntos, el Compromiso de Montevideo estableció en su numeral tercero el siguiente mandato:

"Las migraciones constituyen una realidad y un desafío de creciente complejidad, que requiere ser abordado por los Estados con un enfoque multidisciplinario, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo (...)."

"Las buenas prácticas sobre migración deben difundirse y consolidarse en el establecimiento de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, lo que contribuirá al ordenamiento y a la dinámica de los flujos migratorios, debiendo al mismo tiempo garantizar el respeto de los derechos humanos y la diversidad cultural de los migrantes y sus familias, y el estricto apego al principio de no discriminación o selectividad por motivo de origen étnico, género, edad, religión o nacionalidad, en el marco del ordenamiento legal vigente de cada país."

En este sentido, parece claro que uno de los grandes retos de nuestro tiempo es comprender el fenómeno de la migración internacional. Por esta razón y con el ánimo de contribuir a este trascendental debate, la Revista Orbis de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, hace

entrega de ésta, su edición número trece, bajo el título de "Reflexiones sobre la Migración", la cual expone un análisis integral a través de las percepciones y reflexiones de académicos, investigadores y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, tanto desde la perspectiva de los debates teóricos y políticos actuales, como desde una visión más humana, donde convocamos a los autores a indagar sobre lo que subyace detrás de los rostros de la migración, es decir, en las historias personales de quienes experimentan en carne propia los rigores, riesgos y compensaciones de migrar.

Como parte de este último esfuerzo, hemos decidido incluir en la Revista Orbis una sección de crónicas, abierta a la participación del público, llamada "Crónicas", así como una sección de "Sabáticos", donde buscamos abrir un espacio para el arte y la creación literaria. En esta oportunidad, hemos invitado al pintor colombiano, Mario Londoño, radicado en la ciudad de Los Ángeles, a exponer su obra en esta edición y contarnos sobre su experiencia como inmigrante y artista en Estados Unidos.

Esta edición incluye, a su vez, nuestras tradicionales secciones de análisis de política exterior colombiana y de política internacional, para las que han sido invitados representantes del sector académico y miembros de la Carrera Diplomática y Consular, quienes realizan reflexiones e importantes aportes sobre asuntos considerados actuales e inminentes en la agenda internacional.

Con este propósito, hemos incluido artículos que abordan las siguientes temáticas: las relaciones de Colombia y América Latina con China, un gigante que irrumpe en el escenario hemisférico con efectos todavía inciertos; el control de armas pequeñas y ligeras en el mundo, un elemento fundamental de la agenda de seguridad; la diplomacia comercial de Colombia, un aspecto prioritario de la política exterior Colombiana; y el debate mundial en torno al tema de la lucha contra el hambre.

Por último, quisiéramos cerrar expresando que para nosotros, como miembros de la Carrera Diplomática y Consular, el tema de la migración y la función pública que de ella se desprende, es decir, la atención a nuestra comunidad colombiana en el exterior, es un asunto de la más alta importancia y consideración, convirtiéndose por ello en un compromiso de vida personal e Institucional. Esperamos, entonces, poder contribuir de forma propositiva y efectiva a un mejoramiento continuo de la acción, que como funcionarios del Estado, ejercemos de forma diaria a través de nuestras Misiones Consulares y Diplomáticas a lo largo y ancho del mundo.

Esta edición esta dedicada a los millones de colombianos que se han traslado al exterior, optando por cumplir sus sueños en otras tierras. ◊

Bogotá, enero de 2007
Año 10, Edición Número 13

LA MIGRACIÓN COLOMBIANA EN EL MARCO INTERNACIONAL

POR. MARIA VICTORIA DIAZ DE SUAREZ
Embajadora de Carrera Diplomática y Consular
Actualmente se desempeña como Embajadora de Colombia ante el Gobierno de la República de Kenia, concurrente en Etiopía, Tanzania y Uganda y es Representante Permanente de Colombia ante los Programas de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT).

La naturaleza humana alberga una dicotomía: de una parte, la tendencia al arraigo y al instinto gregario, definida por Aristóteles como, animal político, atado a un lugar específico; y de otra, aquella que lo hace moverse hacia otras latitudes como resultado del tráfago diario.

Expertos en migraciones consideran que las sociedades contemporáneas están siendo transformadas profundamente por una movilidad humana que trasciende los factores eco-

nómicos para incluir los sociales, políticos y culturales. Tales características sumadas a la globalización de las comunicaciones, facilitan en los seres humanos la decisión cada vez más frecuente de tomar rutas que traspasan las fronteras¹.

La Organización Internacional para las Migraciones, OIM, estimó que en el 2003 el 2.9% de la población mundial, es decir, 175 millones de personas, tomó la decisión de residir en un país diferente al de su nacimiento.



1. MOVILIDAD HUMANA

EL CASO COLOMBIANO

Los grupos humanos del planeta se integraron por diferentes factores sociales en comunidades que compartieron su destino y buscaron intercambio con los vecinos, creando lazos e interacción. Grandes acontecimientos, desastres naturales o expansionismo movieron a estos grupos poblacionales al reasentamiento en otras latitudes.

En la historia colombiana abundan ejemplos que muestran cómo se conquistó y colonizó el territorio nacional y se implantaron modelos de economía colonial con instituciones como la esclavitud, para resolver algunos problemas del aparato productivo. En la Edad Contemporánea, un claro antecedente sobre flujos migratorios en Colombia se encuentra en la administración pública cuando les dio un enfoque de doblamiento, permitiendo el ingreso de grupos para explotar las minas de Antioquia a finales del siglo XIX y después con poco éxito, para desarrollar actividades empresariales y profesionales en los centros urbanos, lo que vuelca este proceso a corrientes internas y espontáneas.

La Ley 74 de 1926, constituye probablemente la primera norma que refleja el manejo de políticas migratorias cuando crea en el Ministerio de Industrias la sección para "Inmigración y Colonización", que, en 1939, se vuelve un "Comité" sobre el tema².

Luego de las guerras mundiales, en 1948, se intentó admitir extranjeros calificados para vincularlos a la actividad productiva del país³ pero, es en los años 50 que se logra el ingreso sistemático de personas en los campos científico-cultural y económico, con una definición y agilización de procedimientos que flexibilizan su entrada y sus visas temporales.

Mediante el Decreto 1453 de 1956, el tema pasó al Ministerio de Relaciones Exteriores y se creó el Comité Nacional de Inmigración con el fin de asesorar al Gobierno nacional para que "al estimularse las corrientes migratorias hacia el país, se haga siguiendo un sistema con orientación precisa, clara y definida, acorde con un plan preestablecido, esto es, con un criterio de inmigración dirigida". Al mismo tiempo, se encargó de la cooperación internacional, con programas como el Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas, CIME, antecedente de la OIM.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, señala que "toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado" y que "toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país". La Constitución Política de Colombia de 1991, en su Artículo 24, acogió este derecho fundamental, al determinar que "todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene de-

recho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia."

La reforma a la Constitución, en 1991, modificó la percepción y regulación de algunos temas relacionados con el individuo, sustentada en instrumentos americanos y mundiales sobre los derechos de las personas. El país empezó a reconocer que la situación interna, en términos de seguridad, había empeorado y, a las crisis laboral, tributaria, educativa y agraria, se le sumó la agudización del problema del narcotráfico con la expulsión de contingentes humanos que combinaban en diferentes proporciones, cuatro tipos de factores⁴:

- **Socioeconómicos:** para mejorar salarios y condiciones laborales;
- **Políticos:** parece existir relación directa entre la estabilidad del país con la migración;
- **Culturales:** la migración se asocia con el éxito, sin fundamento real para determinarlo;
- **Sicológicos:** las aspiraciones mejorar condiciones de vida en el país de origen.

La actualización constitucional motivó cambios en la Cancillería, como la creación de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, la interpretación de la doble nacionalidad como valor agregado; la participación democrática en el exterior con la circunscripción que permite a los connacionales, escoger un Representante a la Cámara; se estableció un sistema de asistencia y protección⁵ de los derechos básicos de los connacionales en el exterior⁶, lo mismo que de promoción⁷; se dispuso la creación del Comité de Asistencia para manejo de Asesorías Jurídicas y un Comité Interinstitucional de Asistencia, junto con el Grupo Informal de Trabajo sobre Trata de Personas y Correos Humanos (antes "mulas"). Se consolidó el manejo administrativo de la política migratoria, con la adopción del Decreto 2371 sobre "Visas y Extranjería"; y, se reconoció la existencia de la movilidad forzada, en 1997, como resultado de documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, que sentaron bases para las normas o directrices del manejo integral a la población víctima de los grupos que arremetieron contra el establecimiento y convirtieron a pueblos y familias enteras en desplazados con fatales condiciones de vulnerabilidad.

La Cancillería cuantificó en 10%⁹ la emigración colombiana en el 2003, es decir, 4'200.000 personas distribuidas en Norteamérica, 2'000.000; Centroamérica, 70'000; el Caribe y las Antillas, 40.000; Suramérica, 1'500.000; Europa, 550.000; y Asia, África y Oceanía, 40.000.

La Diáspora Colombiana, como se le denomina en el Primer Seminario sobre Migración Colombiana Internacional, realizado por la Cancillería en junio de 2003, comenzó a tener peso específico en las políticas e inició su caracterización de manera multidisciplinaria con la participación de sociólogos, políticos, docentes, economistas y expertos convocados para asegurar una visión realista de la relación entre los migrantes y el estado colombiano.

Las cifras de connacionales en el exterior, unidas a la percepción institucional del ingreso de importantes sumas de dinero denominadas "remesas", impulsaron nuevas negociaciones sobre asuntos migratorios como las que, a manera de ejemplo, se adelantan con el TPS en Estados Unidos.

Se actualizó el Decreto 1239 de mayo de 2003, que establece la Comisión Intersectorial de Migraciones⁸. En virtud del mismo, la Cancillería coordina y orienta la política migratoria del país, tanto de entrada como de salida de las personas que afectan con su presencia o ausencia los aspectos que regula el decreto.

Lo anterior, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: "Colombia hacia un Estado Comunitario", que fija la hoja de ruta para ajustar la política migratoria proyectada hacia lo continental, regional y hemisférico del tema, bajo auspicios de órganos internacionales que favorecen lazos estables y creativos con los nacionales fuera del país.

2. LOS SISTEMAS INTERNACIONALES Y LOS MIGRANTES

En el continente sudamericano y con similitud en otras regiones del planeta, se siguieron etapas semejantes frente al tema. Diferentes procesos en Centroamérica, el Caribe, México, Estados Unidos, Canadá y Panamá, tienen coincidencias la problemática migratoria de los países asiáticos, siendo una tendencia la agrupación de los países para

avanzar en el tema dentro de las distintas áreas geográficas.

En el sistema de la ONU, en 1950, se creó la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, para velar por ellos cuando son perseguidos por problemas antrópicos. Se redactó el Estatuto del Refugiado, suscrito en Ginebra, en 1951, y se actualizó con la Resolución 2198 (XXI) de la Asamblea General de 1967 o Protocolo de Nueva York. La ONU, escenario humanitario por excelencia, propició Acuerdos como la Convención de Naciones Unidas sobre Protección a los Migrantes Laborales y sus Familias y en todas las agencias especializadas se asumió la protección al individuo, tal como sucedió, en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que protegió a las personas comunes frente al trabajo y también a aquellas vulnerables: las minorías étnicas¹⁰, las mujeres o los niños.

Mediante el Convenio de Dublín de 1997¹¹, Europa acogió la Convención del 51 y el Protocolo de 1967, con el fin de consolidar el proceso de integración que asegura un espacio sin fronteras interiores entre los países de la Unión, pero con acceso restringido de migrantes de otras latitudes, con lo cual, se desarrolló el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y los protocolos anexos sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas, tanto al interior de la región como frente a aquellos individuos que pidan la protección de los Estados que conforman el espacio Schengen¹².

La OIM, creada en 1951¹³, como Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas – CIME, ha desarrollado actividades con migrantes y gobiernos, obedeciendo a su visión de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad; alienta el desarrollo social y económico y vela por el respeto a la dignidad humana y el bienestar de los migrantes¹⁴. Su trabajo continuo en el contexto colombiano la ha obligado a mantener una adaptación y actualización constantes, de manera que sus funciones y actividades respondan a la dinámica del país¹⁵.

En el hemisferio, la OIM ha auspiciado, desde 1999, la Conferencia Sudamericana de Migraciones, constituida en foro de coordinación, consulta y desarrollo de las políticas migratorias regionales para América del Sur, con el objetivo de fortalecer las siguientes líneas prioritarias de trabajo:

- a. la vinculación de los nacionales en el exterior con su país de origen;
- b. la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes; y,
- c. el ordenamiento de los flujos migratorios¹⁶.

En ese marco, los Estados del área se comprometieron a priorizar el Plan de Acción resultante y a considerar a los migrantes como parte integral de una familia y de una sociedad, a cuyo servicio se pone la acción del Estado, según los expulse o reciba, con responsabilidades que lo obligan a tomar en cuenta a sus nacionales, incluyendo la porción fuera del territorio que sigue conectada a la realidad nacional. La situación centroamericana de los 80, llevó al ACNUR a propiciar negociaciones para el manejo del refu-

gio y el desplazamiento interno forzado. Se concretaron instrumentos como la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, a la cual, se le reconoció un avance en el derecho internacional de los refugiados, pues logró la definición ampliada sobre las causas del refugio, en especial, las relacionadas con la violencia generalizada y los conflictos internos.

Otro escenario importante para Colombia es la Comunidad Andina, que estima al país con mayor circulación intrasubregional de personas.

Siendo el sistema más cercano al país sigue una marcada divergencia entre la política migratoria general y el manejo de migraciones laborales, ocasionada por los criterios economicistas¹⁷ de los procesos de integración en América Latina.

El tema definió la Decisión 116¹⁸, primer Instrumento Andino de Migraciones Laborales, y luego, con las Decisiones 113 y 148 sobre seguridad social de los trabajadores¹⁹.



La CAN, creó en 1991, el Comité Andino de Asuntos Migratorios, CAAM, para apoyar las acciones de competencia y logró, entre otros, establecer la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM) que eliminaría en el 2005, la visa de turismo para los nacionales andinos; se avanzó en el reconocimiento de los documentos de identidad de los nacionales andinos como propios y se aspira a atender la movilidad de las personas con la iniciativa que prevé el mecanismo de cooperación y asistencia consular, en proceso de reglamentación²⁰.

3. DISTORSIONES DE LA MIGRACIÓN

Calcula la UNODC²¹, que hay más de 50.000 colombianos, víctimas de delincuentes trans-

nacionales organizados que se dedican a la trata de personas y al tráfico de migrantes.

3.1 La trata de Personas

La forma inglesa "traffick" no hacía diferencia entre trata y tráfico, hasta su definición en los Protocolos de la Convención de Palermo, en el año 2000. La "Trata" sería equivalente a "traffick" y para Tráfico de Migrantes se utilizaría "smuggling". Las dos incluyen reacciones de la comunidad internacional para coordinar en los países las etapas de este delito: origen, destino y tránsito, cuyas características y manejo exigen la intervención estatal para detectarlo, combatirlo y penalizarlo, incluso donde existe por razones culturales o costumbre.

El Protocolo para "prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños" la define como: "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza, al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, a la concesión, recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre y la extracción de órganos."

De otra parte, hacia el futuro, deberá tenerse en cuenta cómo incidirá en el fenómeno migratorio la consolidación de la Comunidad Sudamericana de Naciones que pretende pasar de la retórica a la práctica en la integración regional.

La OIM, la UNODC y organizaciones de la sociedad civil, incluyeron programas especiales al conocer que cada año más de 700.000 mujeres, hombres y niños²², son víctimas de la trata y que, Europa Occidental, percibe 7.000 millones de dólares provenientes de este delito.

Colombia, tiene problemas como país de origen, tránsito y destino. Con la perspectiva de asistencia a connacionales en el exterior, la Cancillería ha intervenido en las etapas de análisis y decisión para negociar proyectos como el de UNODC - Colombia- que definiría la estrategia nacional de lucha contra la trata y, recientemente, el Presidente Alvaro Uribe Vélez sancionó la Ley 985 de 2005, para fortalecer en Colombia el combate contra este delito.

Aunque los estudios no los mencionan como distorsiones, existen otras explotaciones veladas: el matrimonio servil que se puso de moda con las relaciones por Internet y los AU-PAIR que engañan a los jóvenes y los obliga a trabajar sin protección ni remuneración adecuada.

3.2 El tráfico ilícito de Migrantes

Sonados casos de tráfico de nacionales andinos han llamado la atención de la opinión pública

en los últimos años, en tanto los informes de las autoridades consulares en los países del Caribe, traen a diario historias desoladoras de muchos colombianos: Curazao, naufragos en Puerto La Cruz, Venezuela. Jóvenes de Buenaventura, Tumaco, Bojayá, Juradó o San Andrés, que desesperados, toman la ruta inadecuada de esta nefasta migración y terminan naufragos o cadáveres en medio del océano.

4. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL MIGRANTE

Reconocida la migración como fenómeno real, la comunidad universal se ha preocupado por formular un manejo considerado y humano a las víctimas de persecución, ya sea por raza, nacionalidad, religión, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas. Por razones de humanitarismo, los Estados han cedido instancias políticas y administrativas para desarrollar normas que protegen y salvaguardan, entre otros, el derecho a la vida, la libertad, la movilidad y la integridad física de las personas cuando tienen motivos para huir o desplazarse antes que ver sus derechos conculcados. Los migrantes son protegidos por el DI de los Derechos Humanos. Si se ven afectados por

una confrontación armada, requiere el derecho internacional humanitario, o, el derecho de la guerra, y, al necesitar protección allende las fronteras nacionales, la solicitan en otro país y se aplica el derecho internacional de los refugiados.

4.1 Asilo

A diferencia de los instrumentos americanos especializados, el derecho internacional del refugiado, maneja indistintamente la denominación de asilado y refugiado para reconocer a una persona perseguida cuyos derechos, en la mayoría de los casos, han sido conculcados y la hacen acreedora de activar todos los mecanismos posibles de protección.

La primera mención sobre derecho de asilo fue formulada por el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo, en 1889. La Convención de La Habana sobre Derecho de Asilo de 1928²³ reconoce la necesidad de fijar reglas a observar por los gobiernos de los Estados de América para la concesión del asilo en sus relaciones mutuas con desarrollos adicionales para tomar medidas de protección a la vida de las personas que se encuentran en situación de urgencia y sustenta esa huida, especialmente, en las diferencias de opinión política.

La Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, 1933, concretó la Convención sobre Asilo Político que reformó la Convención de 1928 al precisar que la institución no se aplica

ría a las personas formalmente procesadas o condenadas por delitos comunes y, sólo sería aplicable a aquellas que hubieran cometido delitos políticos o delitos comunes con fines políticos, cuya calificación correspondería al Estado que pres-

Más de 700.000 mujeres, hombres y niños 22, son víctimas de la trata

ta el asilo. La Declaración Americana de Derechos del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, consagró el derecho de asilo en el artículo XXVII²⁴, y, en la X Conferencia Internacional Americana²⁵, Caracas, 1954, se suscribieron las Convenciones sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial, de las cuales, Colombia sólo ratificó la segunda, mediante la Ley 92 de 1962²⁶.

4.2 Refugio

Excepción hecha de la comisión de delitos comunes, esta figura del derecho internacional humanitario no hace diferencia entre los tipos de persecución en que se puede ver envuelta una persona e introduce una definición que toma en cuenta la cuestión política como una más entre las razones que inician la protección internacional. El Estatuto del 51, define al refugiado como la persona "con temores fundados de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política" y condicionó a unas fechas los hechos que permitían solicitar la protección humanitaria. Su actualización en

el Protocolo de Nueva York de 1967, eliminó las condiciones de tiempo y área geográfica, y estableció que "toda" persona perseguida o en riesgo de serlo podría ampararse, asegurando la solidaridad internacional como la forma eficaz de atender la relación

entre los países y los refugiados. Hoy, hasta la persecución penal por delito común, puede tener consideración cuando la pena es desproporcionada o penaliza el ejercicio legítimo de los derechos humanos, por ejemplo, el caso del adulterio que algunos países penan al "delincuente" con la muerte.

Otro aporte del derecho americano al derecho internacional, se encuentra en la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, cuando caracteriza al refugiado como ser capaz de instaurar acciones judiciales internacionales y de movilizar en los Estados los mecanismos especiales de protección.

La Declaración de Cartagena de 1984, que celebró sus veinte años de existencia, amplió la protección humanitaria cuando se persiguen o conculcan derechos por causa de los conflictos internos, la violencia generalizada, las violaciones masivas de derechos humanos y otras situaciones que perturban el orden público.

Colombia, adoptó el régimen del Refugio, apegado a la Convención del 51 y creó la Comisión de Elegibilidad con su más actualizada versión en el Decreto 2450 de 2002, que creó y reguló la "Comisión Intersectorial para la determinación de la condición de refugiado", encabezada por el Viceministro de Asuntos Multilaterales de la Cancillería. Los procedimientos acogen la intervención de organismos internacionales y de organizaciones reconocidas por el Gobierno Nacional, que trabajan en materia humanitaria.

4.3 Desplazamiento interno forzado.

Colombia reconoce el problema del desplazamiento interno forzado que activa la protección del derecho internacional. Sin precisar la magnitud de la situación, se dictó la Ley 387 del 18 de julio de 1997, que definió "Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que

(El desplazamiento forzado) es "el principal problema humanitario que experimenta Colombia como consecuencia del conflicto armado interno"

puedan alterar o alteren drásticamente el orden público."

En el mismo mandato, se creó el Sistema Nacional para Atención Integral de la Población Desplazada, SNAIPD, asignando la coordinación a la Red de Solidaridad Social, RSS, de la Presidencia de la República. Sólo hasta la redacción del último Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio²⁷, se revisó el tema para manifestar que es "el principal problema humanitario que experimenta Colombia como consecuencia del conflicto armado interno" y representa una de las más graves violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos, con incidencia en el incremento de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población (de cada 100 hogares, 31 se encuentran en la pobreza extrema y 54 están en el umbral de la indigencia), al destruir las bases de la organización social y producir un deterioro del capital humano²⁸.

La Corte Constitucional de Colombia ante diversas demandas de ciudadanos afectados, ha aportado juiciosos análisis de la situación, especialmente, en la tutela de derechos conocida como Sentencia T-025 de enero de 2004, en la cual, declaró la situación como un estado de cosas inconstitucional en el balance de manejo del desplazamiento interno forzado.

Bajo auspicios del ACNUR, se adelantó la recopilación de los Principios Rectores para manejo del Desplazamiento Interno Forzado y se incorporaron en su

totalidad a las normas nacionales, con el Plan Nacional para Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en febrero del 2005²⁹. Este instrumento pretende equilibrar el análisis que, sobre la política pública de manejo del desplazamiento, presentó el ACNUR en las cuatro líneas siguientes³⁰:

1. No existen políticas integrales que vinculen a las instituciones estatales colombianas;
2. Las acciones del Estado previstas en la Ley 387 de 1997, no han logrado sustentarse en el enfoque de derechos ni se ha obtenido promoción y protección de los mismos, ni se ha fortalecido, a las poblaciones en los lugares de expulsión o recepción interna;
3. Aunque hay esfuerzos aislados, no se ha podido comprometer a la sociedad colombiana para trabajar con metas solidarias y coordinadas, entre lo público y lo privado; y,
4. Las instancias previstas en la Ley no han sido aplicadas. La coordinación y sinergia en las acciones institucionales colombianas para manejar la problemática que genera el desplazamiento interno forzado, en la mayoría de los casos, se quedan en el papel³¹.

Con esta situación, y el movimiento pendular humano de las fronteras terrestres, la situación del desplazamiento comenzó a presentar situaciones complejas que implicaban el cruce de los límites nacionales y traían un cambio radical de desplazados a refugiados, solicitantes de protección temporal o refugio, o,

simplemente, personas de interés para el ACNUR.

Las condiciones llevaron a iniciar negociaciones bilaterales, para crear espacios distintos a aquellos donde se discutían los temas de Agenda y se comenzaron a negociar Memorandos de Entendimiento para buscar soluciones, a ambos lados de la frontera.

5. MECANISMOS BILATERALES: ECUADOR, PANAMÁ, PERÚ Y VENEZUELA.

Colombia comparte fronteras marítimas y terrestres con 11 países. En la porción terrestre tiene 57 municipios ubicados a lo largo de 6.335 kms en límites con Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil y Panamá, cada uno con características que inciden en el desplazamiento que al internarse en los países vecinos busca protección bajo la figura del refugio.

NEGOCIACIONES CON ECUADOR Y PANAMA

Las relaciones de Colombia con estos dos países se caracterizan por la cooperación, en una amplia y variada agenda bilateral y multilateral.

En Bogotá, el 24 de Agosto del 2000, se firmó el "Memorando de Entendimiento entre los Viceministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas de Colombia y del Ecuador sobre un procedimiento para el Tratamiento del Fenómeno del Desplazamiento en Zonas de Frontera". Luego, se suscribió el 18 de Noviembre de ese año, el denominado: "Declaración de los Ministros

de Relaciones Exteriores de la República de Colombia y de la República de Panamá sobre Desplazamiento en Zonas Fronterizas".

Los instrumentos permiten la participación de la comunidad internacional, como el ACNUR, la OIM, o, el Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, con lo cual, se asegura el tripartismo, la transparencia y la aplicación del DI. Se convoca la voluntad de los Gobiernos para establecer procesos expeditos, conforme la legislación local y los compromisos internacionales. Se promueve el intercambio de información para atender el desplazamiento en las zonas fronterizas, con auspicio a los procesos de retorno voluntario, digno y seguro, así como el continuo seguimiento a las acciones que se emprendan.

EL MECANISMO SUSCRITO CON EL PERÚ

El 17 de abril de 2001, se suscribió el "Memorando de Entendimiento entre las Repúblicas de Colombia y del Perú para el tratamiento de posibles personas des-

plazadas en la Zona de Frontera". Hasta el momento, se han conformado los cuadros de Autoridades, en cada país.

EL MECANISMO CON VENEZUELA

Desde la negociación de los Tratados de Amistad y Cooperación que zanjaron la casi totalidad de las diferencias limítrofes, por el Uti possidetis de 1810, pasando por las versátiles y fructíferas Comisiones Mixtas o, Comisiones de Vecindad, y, hoy, la COPIAF y la Comisión Binacional de Alto Nivel, COBAN, se ha sostenido una nutrida relación bilateral.

El abordaje bilateral del tema migratorio se concretó cuando Venezuela estaba en proceso de acoger el derecho de los refugiados, que entró en vigencia en octubre de 2001³². Con respuesta asertiva y generosa, se negoció el Memorandum que fue suscrito en la Cumbre de Ministros de Relaciones

Exteriores, realizada en Puerto Ordaz, en abril de 2003.

Colombia designó dos Autoridades Ministeriales: el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior y de Justicia; y dos Autoridades Operativas: el Programa de Atención a la Población Desplazada de la Consejería Presidencial para la Acción Social y la Policía Nacional. En junio de 2003, la Ministra de Relaciones Exteriores comunicó a la autora de este escrito su designación como Autoridad Ministerial de la Cancillería encargada de aplicar el Memorandum y desde entonces, se inició una tarea unilateral, hasta cuando la República Bolivariana de Venezuela, al terminar de poner en marcha la Ley Orgánica para los Refugiados y Refugiadas, Asilados y Asiladas (LORRAA), concretó el esquema de autoridades y se designaron dieciséis interlocutores con quienes se abordaría el tema del desplazamiento y refugio en la frontera. ◻



Conclusiones y recomendaciones

• Colombia "país de fronteras", debe propiciar mecanismos que favorezcan el entendimiento de la problemática en las regiones del país y en los escenarios bilaterales que imponen las 11 fronteras terrestres y marítimas;

• La Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior debería tener nivel de Viceministerio en la estructura de la Cancillería, para lograr un desempeño temático y administrativo autónomo frente a las migraciones de Colombia.

• La Comisión Intersectorial para Migraciones debe comprometerse en el diseño de la política migratoria frente al derecho internacional, el TLC y los países receptores de connacionales;

• La "Comisión Nacional para definir la condición de refugiado" debe promover la divulgación del DIR y for-

talear la adopción de decisiones en el marco del DI pues el asilo o el refugio, siendo instituciones humanitarias y apolíticas, no pueden ser considerados por el Estado de origen como acto inamistoso. La piedra angular es el principio de la "no devolución" y la norma, como las que atañen a los derechos humanos, no está sujeta a reciprocidad.

• En las áreas temáticas de la Cancillería, se debe apoyar la ejecución del Plan Nacional para la Atención de la Población Desplazada y deberá asumir un papel comprometido en las Mesas Nacionales de Desplazados en lo que corresponde a prevención;

• Teniendo en cuenta el componente étnico de las poblaciones de la frontera, se requiere incorporar la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia a los procesos de los Memorandos de Entendimiento.

• Se debe aplicar el Acuerdo para el desarrollo integral de la etnia Wayuu,

suscrito en mayo de 1990, cuya ratificación adelantó Venezuela mientras Colombia lo procesa en el Congreso. (Ley 992 del 2 de noviembre de 2005) Será herramienta para garantizar la dignidad de los retornantes de esta etnia asentada en el Departamento de La Guajira³³;

• El mandato constitucional de integración andina debe propiciar avances en la lucha contra la trata y el tráfico de migrantes para aportar al mejoramiento de la subregión en los temas;

• La circunstancia poblacional del "migrante", referente para las actividades diplomáticas y consulares, debe llevar a los compañeros de Carrera a asimilar con flexibilidad el cambio generado por el derrumbamiento de las fronteras y a redefinir de manera realista las tareas de cada despacho en los contextos nacional, regional y mundial.

¹CÁRDENAS, Manuel José, "Diplomacia Moderna", artículo de opinión en "Portafolio", abril 3 de 2005.

²Decreto 596 de 1939, por el cual se crea el Comité para "planificar la acción del Estado en el campo de la inmigración".

³Ley 161 y Decreto Reglamentario 3380 de 1948.

⁴Ponencia citada del doctor Oscar Sandoval.

⁵Ley 76 de 1993 sobre Asistencia a los Connacionales en el exterior.

⁶Los problemas suscitados en la asistencia social a los connacionales y la ampliación de la cobertura de la asesoría jurídica en los consulados de Colombia exigido la reforma que se tramita actualmente en el Congreso.

⁷Decreto 333 de 1993, por el cual se adopta un sistema de promoción a los colombianos destacados en el exterior.

⁸Con antecedentes en el "Comité de Inmigración y Colonización", en el Ministerio de Industrias, por Ley 74 de 1926; y del Comité Nacional de Inmigración, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, creado en 1956.

⁹Programa del MRE "Colombia Nos Une" y Censo de connacionales en el Exterior de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior.

¹⁰Acuerdo 169 sobre Minorías Étnicas, ratificado mediante Ley 21 de 1991.

¹¹"El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Textos fundamentales", F. Jesús Carrera Hernández y Nicolás Navarro Batista, págs. 49 a 60.

¹²F. Jesús Carrera Hernández y Nicolás Navarro Batista, obra citada, págs 33 y sigs.

¹³En Colombia, el Acuerdo Constitutivo de la OIM se aprobó mediante la Ley 13 del 6 de abril de 1961 y la recepción de inmigrantes y refugiados se inicia en virtud del Acuerdo del 11 de febrero de 1964.

¹⁴OIM, Memorias 2004 Colombia

¹⁵Idem.

¹⁶Ponencia citada del doctor Sandoval.

¹⁷Conferencia sobre "Política Migratoria Colombiana", presentada por Ramiro Carranza Coronado, Director de Extranjería del DAS, con ocasión del Seminario Internacional sobre Políticas Migratorias, Bogotá, 7 y 8 de noviembre de 2000.

¹⁸Incorporada al ordenamiento jurídico colombiano por Decreto 309 de 1978.

¹⁹Conferencia citada del doctor Ramiro Carranza Coronado.

²⁰Decisión 538 de 2004 por la cual se crea el Mecanismo Andino de Cooperación Consular.

²¹United Nations Office against Drugs and Crime.

²²Estadísticas de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres, GAAWT, por sus siglas en inglés.

²³Ratificada por Ley 75 de 1931.

²⁴"Relatos de Historia diplomática de Colombia, siglo XX", Alfredo Vásquez Carrizosa, tomo III, página 718 y siguientes.

²⁵Id. Tomo II, páginas 569 y siguientes.

²⁶Guía Diplomática y Consular de la República de Colombia, edición 1994, páginas 103 a 114.

²⁷Ley 812 del 26 de junio de 2003, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Colombia hacia un Estado Comunitario".

²⁸Id.

²⁹Decreto 250 del 7 de febrero del 2005.

³⁰Capítulo de Conclusiones y Recomendaciones, Análisis a las políticas públicas sobre desplazamiento interno forzado, ACNUR, noviembre 2004.

³¹"Balance de la Política Pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002- agosto 2004", ACNUR, diciembre 2004.

³²En esa fecha, fue aprobada en Venezuela la Ley Orgánica para los Refugiados y Refugiadas, Asilados y Asiladas, LORRAA, y se creó la Comisión Nacional para los Refugiados, cuya integración e instalación perduró hasta mediados del año 2004.

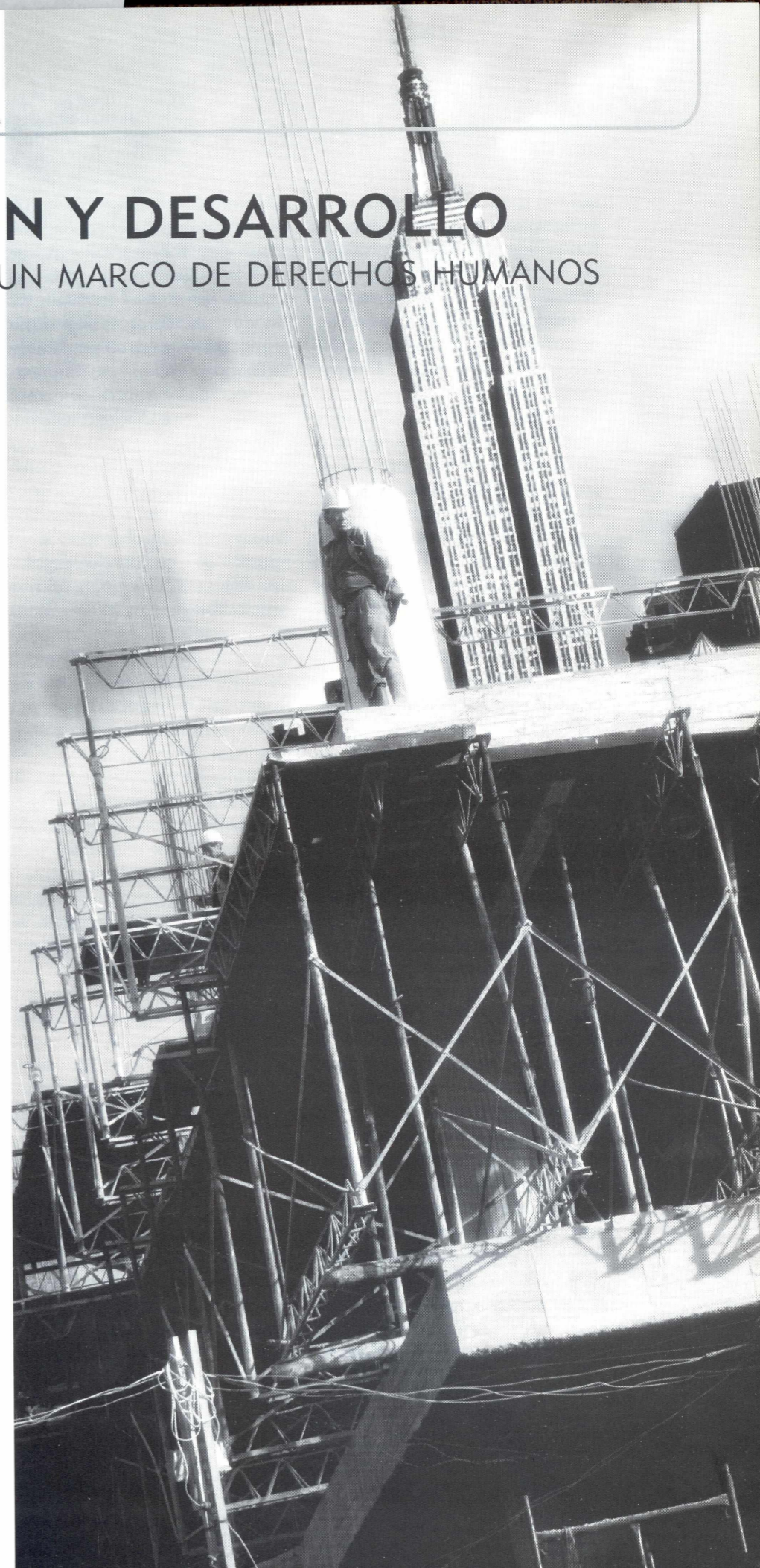
MIGRACIÓN Y DESARROLLO

EN UN MARCO DE DERECHOS HUMANOS

POR: DORA LUCÍA GONZÁLEZ PINILLA
Primer Secretario de la Carrera Diplomática y Consular. Especialista en Migraciones y Desarrollo.

LA TEMÁTICA MIGRATORIA ha sido tratada con regular persistencia en los escenarios bilaterales, regionales y multilaterales. A la migración se la ha incluido en las agendas, algunas veces de manera transversal, y otras segmentada o confundida con asuntos coyunturales y prioritarios como la seguridad y el delito transnacional. Las cifras, por el contrario, revelan que es un tema tremendamente visible y central. Es una realidad desbordada y en aumento que probablemente sólo alcanzando los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, podría manejarse: 191 millones de migrantes y alrededor de 167.000 millones de dólares el monto de las remesas enviadas por estos a sus países de origen en 2005, según datos ofrecidos por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan¹.

De hecho, a pesar de las múltiples percepciones que sobre la migración tienen los estados, organismos, y las empresas del mundo que demandan mano de obra; los movimientos internos y externos de población tienen una dinámica propia, son como revoluciones silenciosas en marcha; procesos sociales que generan nuevas y provocadoras maneras de relacionarse con los poderes económico y



político; pero también son nuevos poderes transnacionales que cuestionan los tradicionales conceptos de Estado y sus elementos constitutivos: fronteras, soberanía, nacionalidad, etc., así como también replantean el papel de los organismos multilaterales e intergubernamentales especializados.

Entender estas relaciones que revelan la existencia de un nuevo paradigma, permitiría asumir políticas comprensivas y marcos regulatorios apropiados. La falta de comprensión explica la reserva y hasta la aversión, expresada recientemente por funcionarios de organismos y estados en distintos escenarios regionales y multilaterales, frente a la adopción de decisiones vinculantes. Está fresca aún la experiencia de la Convención de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familias. De 191 Estados, sólo 34 la han ratificado².

En el ámbito multilateral, las conferencias y cumbres mundiales sobre derechos humanos, manejo sustentable de recursos, alimentación, población, perspectiva de género, infancia, envejecimiento y discapacidad, se produjeron en los años noventa, en la que se podría denominar la década de la esperanza para el avance de los derechos humanos.

El tema migratorio también fue abordado en estos años en una de las más importantes reuniones mundiales: La Conferencia sobre Población y Desarrollo, ocurrida en El Cairo en 1994. Lo que allí se definió y propuso, se constituyó como pieza clave para entender las múltiples relaciones entre

el desarrollo económico y la migración contemporánea. El Capítulo X del Plan de Acción adoptado en la Conferencia, trazó el camino por el cual transitan los estados, los migrantes y los organismos hacia una etapa donde se supone, el movimiento internacional de mano de obra será fuente de beneficio para todos.

La Conferencia de El Cairo tuvo la virtud de plantear con lenguaje simple uno de los temas más complejos de la historia de la humanidad: los grandes desplazamientos de población y su incidencia tanto en los lugares donde se inicia el proceso, como en los puntos de tránsito y llegada. De igual manera, en el Plan de Acción la Conferencia propuso a los gobiernos dos temas clave:

1. Hacer frente a las causas básicas de la migración
2. Procurar que la opción de permanecer en el propio país sea viable para todos.

Adicionalmente, el Capítulo X recogió en cuatro puntos las intrincadas variables del fenómeno migratorio, sobre los cuales versarían en adelante los debates, resoluciones, reuniones bilaterales, regionales y multilaterales. Estos cuatro puntos son: Migración Internacional y Desarrollo; Migrantes documentados; Migrantes Indocumentados y Refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas.

Es en este contexto donde se origina la propuesta de celebrar una Conferencia mundial sobre Migración Internacional y Desarrollo, la cual fue acogida por la Asamblea General de las Naciones

Unidas en 1994. La idea se reiterará en las siguientes reuniones de la Asamblea, pero ante el escaso número de Estados miembros que la acogieron, se decidió en 2003 convocar el Diálogo de Alto nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo para el 2006.

Conseguir que se realice la Conferencia debe seguir siendo, a mi juicio, la posición de Colombia, pero además sugiero que se le adicione el componente de Derechos Humanos—Conferencia Mundial sobre Migración Internacional y Desarrollo en un marco de Derechos Humanos—. Sobre todo ante los resultados del reciente Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, realizada los días 14 y 15 de septiembre de 2006, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dadas sus dimensiones y el drama humano del desarraigo que el fenómeno entraña, el proceso migratorio contemporáneo se debe analizar con relación a otros procesos en marcha, a partir de preguntas cuyas respuestas pueden generar más dudas que certezas: ¿Cuál es la contribución de las migraciones al desarrollo y qué papel juegan los Estados?, ¿Cuál es el lugar que deben ocupar los Derechos Humanos?

MIGRACIÓN Y DESARROLLO: EL PAPEL DE LOS ESTADOS

El supuesto del cual parte esta reflexión es que la migración sí puede contribuir de manera sustancial a potenciar el desarrollo de los lugares de origen, como ya lo hace en los lugares de destino,

siempre y cuando exista en esos países de origen y destino—pero ante todo en los primeros— una decisión política que impulse dinámicas e interrelaciones sociales, culturales y económicas capaces de reactivar o generar condiciones de desarrollo que, entre otros logros, consigan paulatinamente desestimular la migración y ofrecer condiciones para el retorno.

La toma de decisiones depende en mucho de la percepción que tengan los gobiernos sobre las migraciones y sus efectos conexos (remesas, pérdida de capital humano, trata de personas, discriminación, xenofobia, empleo, desempleo, etc.). Esa percepción puede estar fundamentada en cálculos optimistas—las remesas son inagotables—, o sobre los dos “malentendidos” respecto del lugar que ocupa la migración en el desarrollo señalados por Demetrios G. Papademetriou³:

1. El desarrollo no se refiere exclusivamente a unos indicadores económicos sensibles a las remesas y ahorros de quienes retornan. El desarrollo es un proceso mucho más complejo y multidimensional que se apoya en el grado de ajuste entre atributos y fuerzas como recursos humanos y materiales, infraestructura física y social, estabilidad política, eficacia gubernamental y, entre otros factores, la emigración y la inmigración.

2. No es posible presumir que los objetivos de los migrantes o sus familias son compatibles con los objetivos de su Estado o con los cálculos administradores y planificados privados y públicos.

El autor argumenta que estos dos malentendidos han impedido que los estados de origen de mano de obra hayan podido canalizar los beneficios económicos que supuestamente genera el proceso de emigración temporal y circular, así como de contener sus costos sociales políticos y económicos.

Los planteamientos de Papademetriou y de otros autores especializados en el tema de población y desarrollo, apuntan a que la migración es un factor de desarrollo pero no EL FACTOR del desarrollo. Así lo entienden también los Estados y de esa manera lo manifiestan en las resoluciones que proponen, debaten y aprueban en el seno de las Naciones Unidas. En la Resolución 57/270 de 2002, por ejemplo, los Estados señalaron que “Cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social y que nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo; que, al mismo tiempo, las economías nacionales están ahora interrelacionadas con el sistema económico mundial y, entre otras cosas, que el aprovechamiento eficaz de las oportunidades de comercio e inversiones puede ayudar a los países en su lucha contra la pobreza y que los esfuerzos nacionales de desarrollo deben apoyarse en un entorno económico internacional favorable.”

Esta Resolución sobre “La aplicación y seguimiento integrados y coordinados de las decisiones adoptadas en las grandes Conferencias y Cumbres de las Naciones Unidas en las esferas eco-

nómica y social”, se refiere de alguna manera a las responsabilidades compartidas entre países desarrollados, en desarrollo, y menos adelantados en la lucha contra la pobreza. Plantea, entre múltiples medidas orientadas a la consecución de esta meta, el aprovechamiento de oportunidades de comercio e inversiones.

Sobre este particular, es oportuno traer a colación que el acceso práctico y eficaz a los mercados de países desarrollados es discutido de manera permanente y con muy pocos avances en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El acceso a esos mercados bajo el Modo 4 (entrada y estancia temporal de personas físicas con el fin de suministrar un servicio), encuentra como principal barrera los procedimientos administrativos que se requieren para la obtención de visas de negocios. Estos obstáculos (altos costos, tiempo excesivo para trámite, retención de pasaportes, etc.) menoscaban o pueden anular las ventajas competitivas de empresas de países en desarrollo.

El acceso a los mercados en condiciones predecibles y claras, permitiría incrementar la producción y el empleo decente en países en desarrollo, creando incentivos para permanecer en el territorio nacional. Sin embargo, la respuesta de los países desarrollados frente a estas demandas suele enfocarse en resolver apenas un aspecto del problema: la transparencia. Por ejemplo, colocar en páginas en Internet los marcos jurídicos y requisitos para obtención de visados que

permiten la entrada temporal de personas para prestación de servicios, lo cual claramente, no es un cambio cualitativo.

Así planteadas, las políticas inmigratorias se convierten en el principal escollo para el comercio de nuestros productos. Las decisiones de la OMC van en un sentido, y las políticas nacionales y comunitarias frente a terceros países, en otro. El choque suele producir incremento de migración indocumentada en busca de oportunidades y la consecuente contratación ilegal de mano de obra, alimentando un círculo perverso de desarrollo desigual.

Desde esta perspectiva, se podría concluir que la migración y la entrada temporal de personas –Modo 4– contribuirían a potenciar el desarrollo de los lugares de origen, siempre y cuando se les de el lugar que les corresponde en el proceso y desde luego, si existe la decisión política en los países de origen y destino, para articular los múltiples factores de desarrollo con un objetivo definido al que todos los actores apunten. En este punto quiero mostrar un ejemplo muy cercano del impacto de una decisión política:

“Cincuenta años de progreso en 5 años de Gobierno” fue el eslogan de Juscelino Kubitschek, Presidente del Brasil, cuya decisión fue llevar progreso al interior de su país y para ello medio siglo atrás, construyó Brasilia en tan solo tres años.

Esta decisión no solo desplazó el corazón político y económico del país, sino a millones de personas a quienes les cambió la vida.

DERECHOS HUMANOS: EL LUGAR QUE LES CORRESPONDE

La tensión entre una racionalidad económica globalizante sin movilidad de mano de obra, y una demanda creciente de ella para garantizar su propia continuidad, tiene un efecto nefasto sobre los derechos humanos de más de 190 millones de personas que dependen del mercado laboral global. “La globalización económica desnacionaliza la economía nacional. En cambio la inmigración renacionaliza la política... ¿cómo puede el Estado renunciar a la soberanía en unos ámbitos y aferrarse a ella en otros?”, plantea Saskia Sassen⁵.

Esta tensión se refleja en los debates y documentos que sobre migración y desarrollo se generan al interior de los Estados y en los organismos multilaterales. “Ni por un momento se me ocurriría sugerir a los gobiernos que renuncien al control de sus fronteras, ni a sus políticas en un ámbito tan estrechamente relacionado con la identidad y la soberanía nacionales...” Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, en su informe sobre migración presentado a la Asamblea General el 6 de junio de 2006, en cumplimiento de las resoluciones 59/241 y 60/227.

En el informe sobre *Migración Internacional y Desarrollo* preparado por el Secretario General⁶ de las Naciones Unidas, y presentado a la Asamblea el 18 de mayo de 2006 como documento base para la Sesión de Alto Nivel sobre el mismo tema que se realizará 4 meses después, aparece nuevamente planteada la situación.

Literal B. *El Papel Central de los Derechos Humanos* y la Tolerancia. La primera parte de su desarrollo, punto 75, se refiere al derecho soberano de los Estados a decidir quién puede acceder a su territorio y permanecer en él. En segunda instancia, punto 76, habla del papel central de los derechos humanos y de que la garantía de los estándares mínimos estaría condicionada por el ejercicio de la soberanía nacional que ejercieran los Estados: Control antes que protección.

¿Cómo allanar el camino para que esa dicotomía se resuelva en favor de la persona humana?

La Conferencia del Cairo señaló una ruta que no se ha explorado suficientemente: los Estados de origen y llegada deben enfrentar las causas de la migración. ¿Cómo?, para empezar, podrían tomar la decisión política de dar cumplimiento al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en 1966, lo cual traería como consecuencia el segundo punto clave del Plan de Acción: “Procurar que la opción de permanecer en el propio país sea viable para todos”. La opción de permanecer en el hogar, de no ser desarraigado, es un derecho que debe ser garantizado por los Estados.

En su ensayo sobre “El desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica Universal”, Antonio Cançado Trindade⁷, cita una frase de Simone Weil para definir lo que considero la esencia de la problemática migratoria y lo que le da profundidad a la propuesta de El Cairo sobre la opción de

que permanecer en el propio país sea viable para todos: “Estar arraigado es tal vez la necesidad más importante y menos reconocida del alma humana. Es una de las más difíciles de definir”. Para redondear la idea, Cançado cita en la misma página a Hannah Arendt⁸, quien describe los padecimientos del ser humano ocasionados por el desarraigo así: “...la pérdida del hogar y la familiaridad de lo cotidiano, la pérdida de la profesión y del sentimiento de utilidad a los demás, la pérdida del idioma materno como expresión espontánea de los sentimientos.” Para el jurista brasileño, el tema de la migración y del desarraigo debe ser tratado como un tema global, a la par de la responsabilidad estatal, teniendo presentes las obligaciones, *erga omnes*, de protección del ser humano. Sostiene el autor que se requiere en este aspecto el desarrollo de la responsabilidad internacional que abarque a los Estados, los agentes del sistema financiero y los agentes no estatales.

El tema de la responsabilidad no debe ser tratado en el marco de relaciones puramente interestatales, sino en el de relaciones Estados *vis a vis* con todos los seres humanos bajo su jurisdicción, situando en el centro a la persona humana.

En este ensayo, el autor hace un llamado a que se despierte la conciencia jurídica universal para intensificar el proceso de humanización del derecho internacional contemporáneo, que

“La universalidad de los conceptos de justicia e igualdad de la persona humana están en los tratados de la ONU, pero esos papeles no sirven si se quedan archivados en nuestro cuartel general de Nueva York, y no se transforman en obligaciones para los Estados”. Sergio Vieira de Mello⁴”

constituye la fuente material por excelencia de todo el derecho de gentes, responsable de los avances del género humano no sólo en el plano jurídico sino también espiritual. La conciencia jurídica universal debe servir para reconstruir el derecho internacional, con base en un nuevo paradigma que ya no es el *estatocentrismo*, sino el del ser humano y los problemas que afectan a la humanidad entendida como un todo.

Cançado Trindade aboga por fomentar el principio de solidaridad ante la incapacidad de los estados para proteger los derechos económicos, sociales y culturales de la población; más que cualquier otra técnica jurídica se impone hoy en día el despertar de una verdadera solidaridad a nivel global para poder brindar protección a los refugiados, los desplazados y los migrantes.

De igual manera, el filósofo alemán Immanuel Kant⁹, en la Paz Perpetua, plantea una bellísima reflexión en torno a la hospitalidad, definiéndola como el derecho de un extranjero a no recibir tratamiento hostil, mientras permanezca pacífico, por el simple hecho de haber llegado al país de otro. Tal derecho se basa en la posesión común de la superficie de la tierra. La comunidad más o menos íntima que se fue practicando entre los pue-

blos terrenales llegó ya hasta el extremo, se anticipará Kant, de que una violación del derecho cometida en un sitio se

hace sentir en todos los otros. De ahí que la idea de un derecho de ciudadanía mundial es necesario complemento del código no escrito del derecho político y de gentes que de ese modo se eleva a la categoría de derecho público de la humanidad y redonda en beneficio de la paz perpetua.

El filósofo alemán y el jurista brasileño expresan a su manera la necesidad de elevar a la categoría de derechos del ser humano, el desplazamiento de personas por la superficie de la tierra, propiedad común de todos, el asilo y el principio del *non-refoulement* (no devolución). Derechos que para Kant estarían garantizados por una ciudadanía mundial, y para Cançado Trindade mediante el desarrollo de una solidaridad mundial y conciencia jurídica universal. Por eso recomiendo prestar mayor atención a las fuentes del derecho internacional, pues estas no se reducen a un instrumental al servicio del poder debido a que su destinatario final es el ser humano.

A escala multilateral, y al menos sobre el papel, los estados reconocen la primacía de los derechos humanos de los migrantes sobre otras consideraciones.

Así quedó planteado en febrero de 2000, en el seno de

las Naciones Unidas, en la Resolución 54/166, en la que coincidieron en "...la necesidad de que todos los Estados protejan plenamente los derechos humanos universalmente reconocidos de los migrantes, en particular de las mujeres y los niños, **independientemente de su situación jurídica** (el énfasis del autor), y que los traten con humanidad, sobre todo en lo relativo a la asistencia y la protección, incluso aplicando las medidas previstas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares."

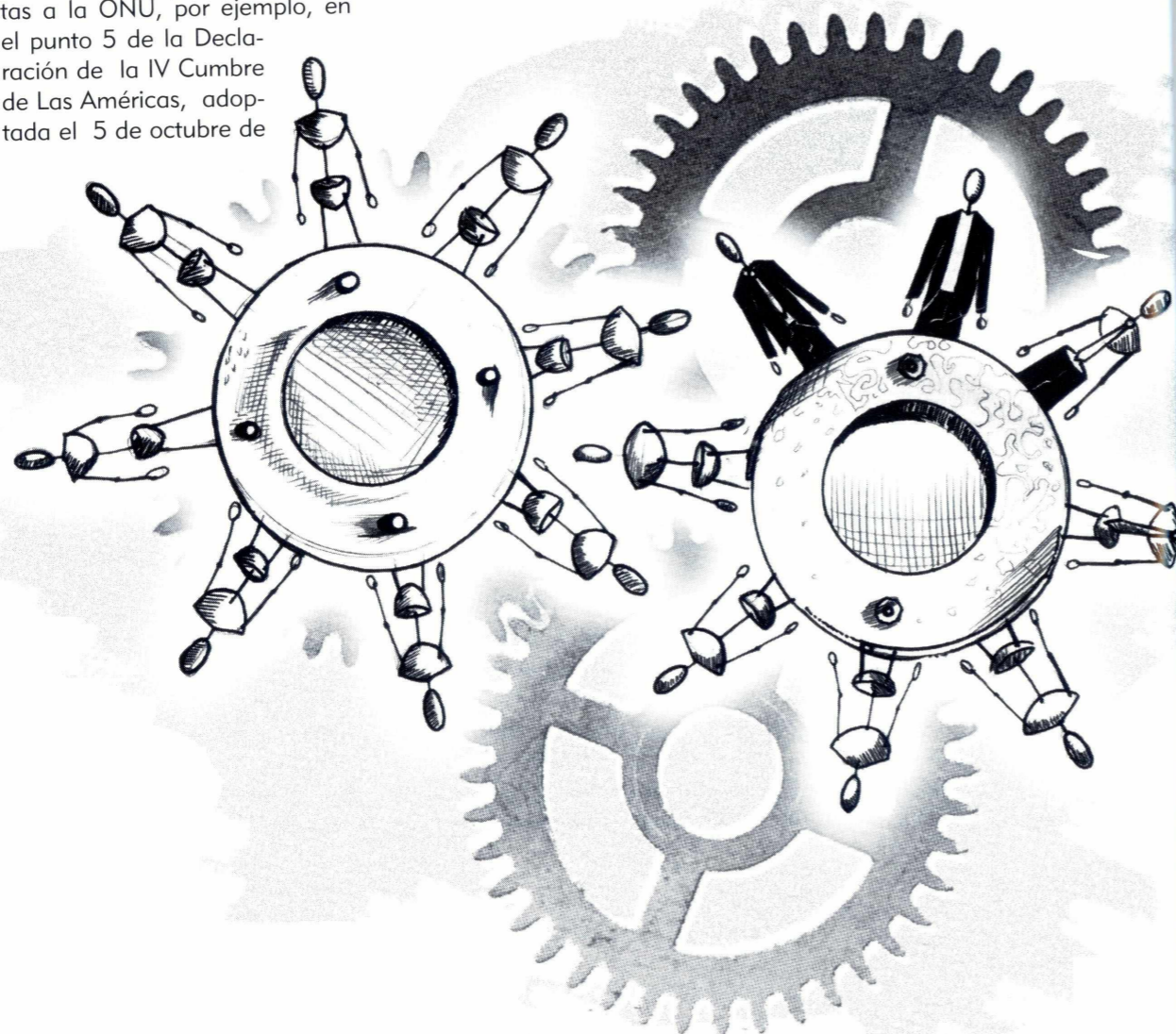
La idea fundamental de esa Resolución es reafirmada en otras resoluciones e instancias distintas a la ONU, por ejemplo, en el punto 5 de la Declaración de la IV Cumbre de Las Américas, adoptada el 5 de octubre de

2005. "Reafirmamos que debe dársele a todo migrante, **sin importar su condición migratoria**, la protección plena de sus derechos humanos y la observancia plena de las leyes laborales que les aplican, incluyendo los principios y derechos laborales contenidos en la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo."

En la reciente Cumbre Iberoamericana realizada en Uruguay, fue acogido nuevamente este que debería ser, sin discusión, uno de los principios fundamentales de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias, el punto 4 del "Compromiso de

Montevideo sobre Migración y Desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana" (4 y 5 de noviembre de 2006).

La coherencia de la política migratoria implica, entre otras consecuencias, evitar inconsistencias en las posiciones adoptadas por los Estados en escenarios multilaterales y regionales frente a las normas que están dispuestos a cumplir fronteras adentro. Pero, más que coherencia, debería haber claridad respecto a que en términos de derechos fundamentales de las personas sólo debe existir una política: su aplicación irrestricta y sin condiciones. ◊



Conclusiones

1. Generar desarrollo como vía para encarar las causas básicas de la migración y garantizar el derecho de las personas a no verse forzado a migrar, resume las propuestas centrales del Plan de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo.
2. La decisión política de crear condiciones de desarrollo no depende de las migraciones, aunque estas son un factor a tener en cuenta. En este punto se plantean otros interrogantes: ¿se debe fomentar la capacitación (con recursos del Estado) de personas para atender los requerimientos de empleo en el exterior?, ¿sería ésta una política permanente o coyuntural para aliviar el desempleo?
3. Colombia debe seguir insistiendo

en la realización de una Conferencia Mundial sobre Migraciones vinculada a un componente de Derechos Humanos.

4. Colombia debe seguir apoyando a los países en desarrollo que trabajan en La Organización Mundial del Comercio por la ampliación de la cobertura de categorías con el propósito de mejorar los compromisos del modo 4, y la adecuación de políticas inmigratorias a estas categorías.
5. El respeto y la garantía de los derechos humanos fundamentales debería ser el punto de partida y de llegada de todas las discusiones y decisiones en torno a la migración y al desarrollo, porque si hay algo en lo que los estados han coincidido plenamente, es en cuáles son estos

derechos y en que éstos están en un permanente proceso de evolución y ampliación en el tiempo.

6. Se debe seguir promoviendo en todos los foros internacionales que los países desarrollados firmen la Convención de todos los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familias. Así mismo, se debe dar mayor difusión al Marco Multilateral no vinculante de la OIT para las migraciones laborales, adoptado y propuesto en el 2005, porque recoge los principios consagrados en todos los convenios de la Organización sobre derechos de los trabajadores migrantes, y porque fue consultado con los Estados Parte, gremios de empleadores y sindicatos —Colombia participó en el proceso—.

¹ANNAN, Kofi. Informe Sobre Migración Internacional y Desarrollo Naciones Unidas. Nueva York. 18 de mayo de 2006. p.13 y 57.
² Convención Internacional sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias. Adoptada en 1990. En vigor desde julio de 2003. Aprobada en Colombia mediante ley 146 de 1994. Sólo 34 países son estados Parte de la Convención
³ PAPADEMETRIOU, Demetrios G. La Conexión incierta: la migración laboral y el Desarrollo. Greenwood Press. Nueva York. 1991.
⁴ Sergio Vieira de Mello. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Murió en el atentado a las oficinas de la ONU en Bagdad el 19 de agosto de 2003.
 GASPARINI, Juan. El brasileño Sergio Vieira de Mello quiere revolucionar los derechos humanos de la ONU. ¿Apareció un Lula en Naciones Unidas? En Revista SudNord News. Ginebra. Noviembre 2002-Marzo 2003.
⁵ Saskia Sassen. ¿Perdiendo el Control? La Soberanía en la era de la globalización. Editorial Bellaterra. Barcelona. 2001. p. 73
⁶ ANNAN, Kofi. Informe Sobre Migración Internacional y Desarrollo Naciones Unidas. Nueva York. 18 de mayo de 2006. p. 18
⁷ CANÇADO TRINDADE, Antonio. El desarraigo como problema de Derechos Humanos frente a la conciencia jurídica Universal. AC-NUR, 50 Aniversario. San José, Costa Rica. 2001. P. 19 - 78.
⁸ Ibid., p.6.
⁹ KANT, Immanuel. La Paz Perpetua. Editorial Longseller. Buenos Aires, Argentina. 2001. P. 49- 51.

MIGRACIÓN INTERNACIONAL A LA UNIÓN EUROPEA; ALGUNAS PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE LA REONSABILIDAD COMPARTIDA

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN
DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE COLOMBIA
EDICIÓN No. 13. enero de 2007

POR. DIANA LÓPEZ CASTANEDA.
Investigadora en migración
M.A. Migration and Ethnic Studies
I.S.H.S.S. Universidad de Ámsterdam¹

LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL, sus causas y consecuencias han sido objeto de estudio en diferentes disciplinas durante años, planteando importantes preguntas metodológicas y desafíos a la formulación de políticas públicas. Así, resulta inconveniente presentar panoramas generales y concluyentes en materia de análisis sobre migraciones, tal como lo reconoce Alejandro Portes (2004:4), "no (hay) tal cosa como una "gran teoría" de las migraciones", una posibilidad de síntesis conceptual que permita explicar y predecir los procesos migratorios de forma hipotética; mucho menos concreta. Se requiere entonces desarrollar conceptos y "teorías de rango medio" que, basadas en el contexto de análisis, la interacción de los agentes, las corrientes ideológicas preponderantes y la particular evolución histórica de los procesos, permitan dilucidar interpretaciones coherentes.

Más allá de las presentes observaciones, los Estados reclaman recomendaciones que puedan ser instrumentalizadas para controlar, dirigir y **gobernar** los procesos migratorios en los que están involucrados. La política pública en migración emerge como herramienta de manejo migratorio y se convierte en "un centro de preocupación para los gobiernos y de discusión para las sociedades civiles" (Mármora, 26:2002).

¹La autora desea agradecer las observaciones del Ex-vice ministro de Asuntos Multilaterales, Embajador Alejandro Borda Rojas, sobre previas versiones de este escrito. No obstante, las opiniones y conclusiones de este texto son responsabilidad absoluta de la autora y no reflejan una posición institucional.

Obra de Mario Londoño
"Cielo2" acrílico sobre tela. 2006

MIGRACIÓN INTERNACIONAL A LA UNIÓN EUROPEA;
Algunas perspectivas críticas sobre la responsabilidad compartida
EDICIÓN No. 13. enero de 2007

En nuestro caso, la diversidad humana que caracteriza los países de América Latina y el Caribe se hace aún más palpable cuando es confrontada por la alteridad de otros espacios, nacionalidades y Estados. Así, academia, dirigentes políticos, y grupos de opinión debaten sobre los discursos, percepciones e imágenes colectivas que se crean sobre la migración, los inmigrantes y los procesos de integración e interacción social con las sociedades involucradas. Los anteriores elementos conjuran un complejo panorama en el que se demanda compromiso y se asumen responsabilidades tanto en política interna como externa.

Colombia resulta un interesante caso de análisis en el panorama transnacional de la migración internacional. Desde mediados de la década de los noventa, los colombianos empezaron a afianzarse como una de las nacionalidades con mayores índices de emigración internacional sur-norte, pero también sur-sur. Desde entonces el comportamiento de la migración ha impactado seriamente los indicadores de población, crecimiento económico y las tendencias sociales, constituyéndose en uno de los más importantes retos en política social e internacional.

Intentaré entonces esbozar de manera amplia, las principales características del fenómeno migratorio reciente, teniendo como referencia la experiencia de Colombia y España. Mi propósito no es otro que el de brindar elementos relevantes para entender de manera comprensiva el fenó-

meno migratorio transnacional y reflexionar sobre los usos y contextos en los que el "principio de responsabilidad compartida" se aplica al manejo migratorio, con base en los preceptos y compromisos que se han asumido en otros discursos internacionales.

ANTECEDENTES

Tradicionalmente los estudios migratorios se han enfocado en la determinación de causas y consecuencias de este fenómeno. Estas explicaciones frecuentemente apuntan a factores económicos que halan o empujan a las personas a cambiar de país de residencia al dirigirse a otros en los que se ofrecen mejores oportunidades personales. Así, la teoría de "push-pull" identifica una serie de factores que de manera independiente condicionan el rumbo de las migraciones. No obstante, estos enfoques resultan insuficientes para comprender la migración internacional en su complejidad.

Una breve mirada a las tendencias migratorias desde América Latina y el Caribe da cuenta de fuertes movimientos en la década de los setentas como consecuencia de los regímenes dictatoriales en la región, que llevaron a muchos al exilio en países que les garantizaban su bienestar y su supervivencia. La inestabilidad política del posconflicto en América Central impulsó la migración hacia destinos más cercanos, ya sea en la misma zona o en América del Norte. En períodos más recientes se observa un flujo migratorio creciente desde países como Ecuador, Colombia y Perú que no presenta-

ban comportamientos migratorios considerables en el pasado.

Con base en lo anterior es posible identificar dos puntos sobre los cuales fundamentaré parte de mi visión. De un lado, para analizar los efectos sociales y económicos de la migración internacional resulta imprescindible considerar los contextos históricos en los que se han dado. De otro lado, se requiere tener en cuenta elementos congruentes entre países de origen y de acogida para identificar puntos intermedios desde los cuales gestionar un manejo internacional y dialogado de las migraciones.

La experiencia internacional ha mostrado una tendencia a la unilateralidad en las políticas migratorias sustentadas en el principio de soberanía nacional determina no sólo las características de los flujos migratorios, su intensidad y dirección, sino también la forma en que se desarrolla el proceso de integración social. De tal suerte se ha demostrado que las políticas migratorias unilaterales generan a largo plazo efectos contrarios a los inicialmente planteados como metas.

En ese sentido, la carencia de un diálogo internacional sobre este fenómeno termina por ser un incentivo de movilidad territorial y social puesto que, como lo ha señalado a Stephen Castles (2.2004) el contraste de las condiciones entre Norte y Sur en el ámbito global es uno de los propulsores de la migración internacional, máxime cuando las brechas de inequidad conti-

ORBIS

SECCIÓN ESPECIAL

23

núan creciendo. Los anteriores elementos conceptuales y teóricos resultan relevantes a la hora de negociar los términos y compromisos en los nuevos escenarios de dialogo migratorio a nivel multilateral. Con frecuencia, estas consideraciones están ausentes en las mesas internacionales sobre migración.

MIGRACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE HACIA EUROPA

El fenómeno migratorio latinoamericano y del Caribe hacia la Unión Europea ha cobrado especial relevancia en los últimos años. La implementación de políticas migratorias a nivel comunitario ha hecho que los ciudadanos de terceros países sean visibilizados a nivel europeo. No obstante, a lo largo de la historia han existido lazos que unen a países europeos con sus excolonias en las Américas.
Adela Pellegrino³

(2004) hace un balance general de este fenómeno, resaltando los siguientes puntos:

- La mayor parte de los migrantes de América Latina se dirigen a los países de Europa del sur (España, Portugal, Italia y Francia). Por su parte los migrantes del Caribe se encuentran dispersos con concentraciones fuertes en Francia, Países Bajos e Inglaterra.
- El mejoramiento general de las condiciones en Europa, fruto del proceso de integración atrae actualmente a un mayor número de migrantes.
- El perfil demográfico de la población muestra una concentración en la población joven en edad laboral, con niveles relativamente altos de escolaridad y con altas tasas de envío de remesas.
- Se observa una tendencia a la migración femenina que varía de acuerdo con los países de origen. Por la naturaleza misma del fenómeno-

no se presentan altas tasas de irregularidad que hacen difícil la cuantificación de la población migrante.

Esta rápida caracterización muestra que una población mayoritariamente joven y educada, encuentra condiciones relativamente atractivas de empleo, a pesar de la inexistencia de canales regulares para residir de forma legal. La correlación entre empleo y tasa de remesas muestra además que estos individuos han encontrado un lugar en el mercado laboral que les permite subsistir en Europa y enviar dinero a sus países de origen, frecuentemente a costa de su bienestar individual. Estos indicios llevan a Pellegrino a señalar que los migrantes latinoamericanos en Europa logran una mejor posición en el mercado laboral que los provenientes de otras regiones.

En este marco existen dos puntos importantes

de tener en cuenta. Primero, la caracterización demográfica de la población migrante en general cuenta con serias dificultades estadísticas que impiden conocer, a ciencia cierta, el volumen de población. Segundo, con excepción de España y Portugal, la población migrante latina registrada es significativamente inferior a la proveniente de otras regiones. Las tasas de irregularidad pueden variar los números absolutos más no las tendencias generales.

Adicionalmente, hay que reconocer que la novedad del fenómeno y la visibilidad de otros grupos de migrantes, hacen que la investigación en particular sea escasa o quizás, esté fuera de nuestro alcance. Se requiere entonces trabajar insistentemente en el contexto transnacional para que se evalúen las condiciones en origen y acogida, a fin de obtener una visión completa e integral.

El caso de Colombia

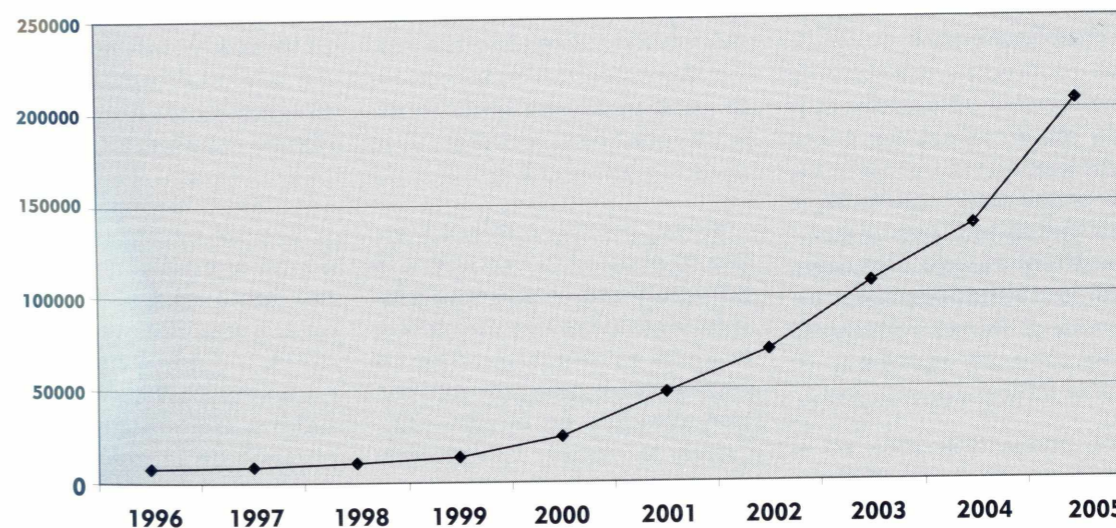
La reciente migración colombiana a Europa cobra fuerza a partir de 1996. Como se mencionó al comienzo, se han aducido razones económicas como motivación principal para migrar. En ese entonces Colombia experimentó la más fuerte recesión en su historia republicana, sumada a la caída de los precios del café en el mercado internacional. De manera complementaria, la reestructuración estatal y la apertura de mercados a comienzos de la década de los noventa, precipitó el aumento del desempleo, golpeando de manera particular a la clase media en las ciudades. En general, tanto la población urbana como la rural enfrentaron los efectos de la profunda crisis económica que golpeó al país.

Adicionalmente, la situación de orden público se tornó aún más compleja desde entonces.

Si bien la violencia en Colombia ha sido un elemento permanente, el deterioro de las condiciones sociales condujo a que los colombianos vieran en la migración internacional una salida a la incertidumbre producida por la situación del país.

Las anteriores consideraciones favorecen una reflexión que interpela paradigmas teóricos y metodológicos en migración internacional relacionados con las categorías que se utilizan para estos análisis. Como resultado, al intentar definir las causas de la migración y de ellas derivar categorías poblacionales que encajen en los "tipos" de migrantes existentes, generalmente se termina reduciendo la caracterización del migrante a un puñado de posibilidades. Esto redundo en una clasificación simplista en la que las personas son catalogadas como migrantes de tipo económico o

COLOMBIANOS EN ESPAÑA



FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

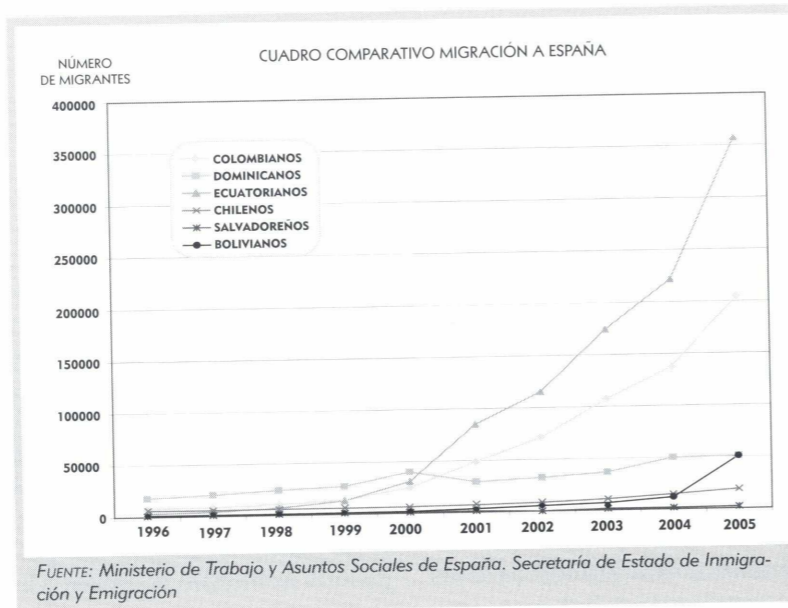
político, en casos en los que la diferencia es más que tenue.

No obstante, estas categorías continúan siendo parte del discurso oficial de las investigaciones académicas y de los glosarios de los organismos internacionales.

Al hacer una retrospectiva sobre la evolución de los movimientos migratorios de Colombia hacia el exterior desde 1996, se observa que en un primer momento se privilegiaron como destino los lugares y países en los que ya existían comunidades de colombianos establecidas (EEUU y Ecuador). Los flujos fueron diversificándose paulatinamente hacia países que ofrecían buenas condiciones de vida (España, Inglaterra, Chile y Costa Rica).

En los años siguientes la migración continuó creciendo de manera acelerada. Sin embargo, se identificaron otros hechos que dispararon la movilidad. De un lado, el endurecimiento de los controles migratorios con dirección a EEUU con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001. De otro lado, la perspectiva de una inminente imposición de visado de entrada para países como España, Italia y Alemania, entre otros, como resultado de la directiva de la Comisión Europea sobre el espacio Schengen, suscitó un escalonamiento exponencial de la migración hacia España como se muestra en la siguiente tabla.

Como puede observarse en el cuadro, el aumento entre los años 1999 y 2000 se sostiene posteriormente. Las cifras aquí relacionadas provienen de fuentes oficiales



que dan cuenta de individuos con permiso de residencia, lo cual excluye a las personas en situación de irregularidad. El crecimiento sostenido año tras año de la población documentada, se debe a diversos motivos, entre ellos, la eventual regularización de residentes sin documentos, la reagrupación familiar, el cambio de permisos de temporales a permanentes, etc. La reciente migración colombiana sorprende a muchos. Sin embargo, su comportamiento es relativamente similar al de otros países de la región como se ve en la siguiente tabla.

En este cuadro se puede observar que en el año 1996 los colectivos latinoamericanos residentes en España estaban todos muy por debajo de los 50 mil individuos, siendo los dominicanos el grupo con más alta representación. En el año 2000, cuando se anuncia la imposición de visa, la migración colombiana se acelera. El colectivo ecuatoriano presenta un crecimiento superior, sin embargo la tendencia es muy

similar a la colombiana. El colectivo dominicano presenta un ligero crecimiento al igual que países como Chile y el Salvador. Finalmente la población boliviana crece, en cifras, principalmente en el último año.

El aumento de la población colombiana, ecuatoriana y boliviana registrado entre los años 2003 y 2004 se explica también por la obtención de permisos de residencia, fruto del último proceso de regularización realizado por el Gobierno español.

El crecimiento de nuestra población en ese país demandó la atención de instituciones tanto en Colombia como en España. Por esta razón, en 2003, la Embajada colombiana en ese país contrató un estudio sociodemográfico sobre el perfil de la comunidad allí residente, el cual fue coordinado por la Universidad Pontificia de Comillas y la Universidad Autónoma de Madrid.

OCUPACION POR PORCENTAJE	ÚLTIMA OCUPACIÓN EN COLOMBIA	PRIMERA OCUPACIÓN EN EUROPA	OCUPACIÓN ACTUAL
Fuera del mercado laboral	26.29	6.54	10.26
Trabajador en casa	4.23	5.79	4.48
Desempleado	0.55	0.56	2.61
Trabajador doméstico	1.10	45.05	22.57
Trabajador no calificado	8.82	11.59	9.89
Secretarial, vendedor	11.58	9.72	13.99
Supervisor	2.57	0.37	4.29
Administrador	10.85	0.93	6.90
Técnico	4.78	1.87	2.99
Profesional Independiente	25.00	8.22	14.74
Otro	1.28	0.75	0.74
Servicio personal	2.94	8.60	6.53

Esta primera caracterización concluyó que:

1. Constituye el tercer colectivo más numeroso de extranjeros residentes en España, después del marroquí y del ecuatoriano.
2. El desarrollo del flujo se puede distinguir en dos etapas: un primer periodo de relativa estabilidad hasta 1999 y un fuerte crecimiento a partir del año 2000⁴.
3. La población colombiana se halla dispersa por todo el territorio español, con importantes concentraciones en los principales centros urbanos (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia) y en Galicia.
4. Gran parte de esta población proviene de la zona cafetera (26%) y del Valle del Cauca (29%), ambas zonas seriamente afectadas por la fluctuación del

mercado cafetero internacional. 5. Más del 50% de los encuestados cuentan con trabajo en sectores socioeconómicos medios, y menos del 12 % son desempleados.

Los datos generales de esta encuesta coinciden plenamente con investigaciones recientes hechas por el Ministerio de Relaciones Exteriores junto con la Alianza País⁵. Ahora bien, en términos de inserción laboral, una comparación entre los colombianos residentes en Italia, España e Inglaterra⁶ muestra que muchos de ellos fueron trabajadores independientes o vendedores en Colombia. Su primera ocupación en Europa fue en trabajos no calificados o domésticos, —actividades con baja participación antes de la migración— aunque se

observa que paulatinamente vuelven a los nichos laborales previos a la emigración.

Este desempeño laboral dificulta su regularización, dado que los trabajadores independientes no cuentan con un empleador que patrocine la solicitud de trabajo y residencia. Es el caso del pasado proceso de regularización en España, en el que muchos colombianos no tuvieron la oportunidad de cambiar su estatus migratorio porque en su trabajo como técnicos y trabajadores independientes no contaron con un empleador que suministrara el contrato requerido.

Consecuentemente, la falta de documentos migratorios en regla constituye una barrera para la inserción social, cultural y política de los migrantes,

dado que los condena a la subcategoría de "irregulares". Sin embargo, tanto su actividad económica como su ejercicio social, los convierten en un grupo que ejerce una suerte de ciudadanía funcional en la medida en que, sin contar con derechos políticos, cumplen con los deberes ordinarios del resto de la población en los países de acogida.

INCIDENCIA SOCIAL Y ECONÓMICA EN LOS PAÍSES DE ORIGEN

De manera complementaria, los países de origen experimentan una serie de cambios como consecuencia del fenómeno migratorio.

En América latina las experiencias migratorias son muy diversas en su trayectoria histórica, causas, territorialidades, etc. Pese a ello, basada en una amplia lectura y re-

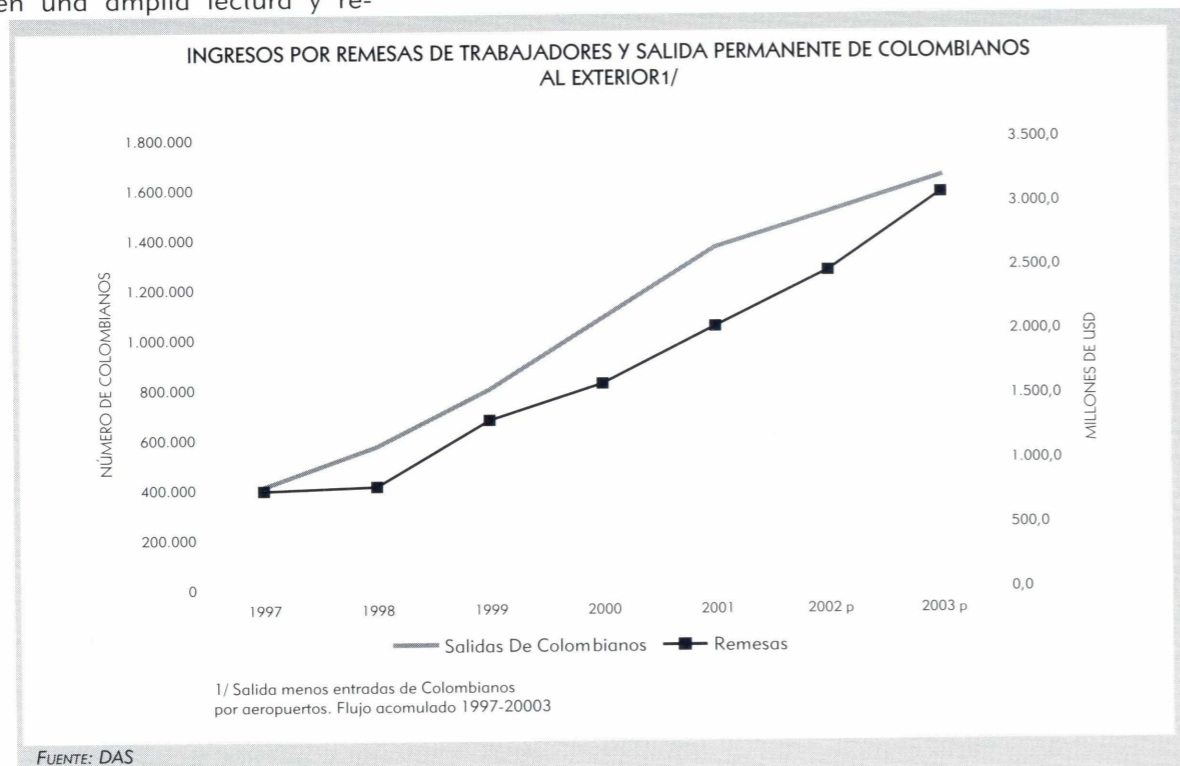
flexión presento una serie de consideraciones que ilustran la evolución general de la reciente migración colombiana hacia Europa.

Las principales implicaciones en materia social son:

- Hay un alto volumen de migración parental, ya sea de uno o ambos padres. La separación de los hijos genera una reconfiguración de la familia, en la cual entran a ser parte constitutiva otros familiares como tíos, abuelos, primos, etc.
- En regiones aquejadas por el desempleo y la falta de oportunidades, migrar se ha convertido en una opción válida de ascenso social pese a las dificultades para hacerlo.
- A falta de canales seguros y ordenados de migración, se han establecido diferentes mecanismos clandestinos que permiten

el arribo y la permanencia de los migrantes en Europa.

- Ha aumentado el número de estudiantes de postgrado que buscan una oportunidad educativa en Europa. Algunos regresan al finalizar sus estudios, mientras que otros permanecen con el estatus migratorio de estudiantes, pero siendo primordialmente trabajadores.
- Se han consolidado redes informales de apoyo al migrante que son esenciales en el proceso de adaptación inicial.
- Éstas brindan información indispensable para el acceso a vivienda y trabajo.
- Una alta proporción de migrantes experimenta un descenso social como consecuencia del cambio de actividad laboral y la imposibilidad de hacer valer sus títulos profesionales.
- Un mayor nivel educativo hace



que los migrantes sean menos vulnerables a la hora de negociar las condiciones laborales.

• Sin embargo, la brecha entre los niveles educativos y los trabajos que los migrantes obtienen persiste.

• Existen indicios de que en el mediano plazo los individuos experimentan un paulatino ascenso social y económico, siempre y cuando logren su regularización.

En el ámbito económico se han observado las siguientes consecuencias:



• En los últimos años en Colombia se ha visto un incremento significativo de remesas de trabajadores. Hoy ocupan el segundo reglón de entrada de divisas después de la exportación petrolera.

• Las remesas familiares constituyen una transferencia salarial que suple el ingreso no percibido en el país de origen.

• En ese sentido, es lógico que éste sea destinado a gastos recurrentes como vivienda, alimentación y otras necesidades que el Estado no suple como la educación y la salud.

• La migración de un miembro de la familia constituye una estrategia tomada por el núcleo, en la cual se comparten los gastos del viaje y se adquieren compromisos económicos con quienes permanecen en el país de origen para solventar los gastos.

• Cuando la familia logra reagruparse, los patrones de remesa tienden a disminuir en volumen y frecuencia.

• En Colombia se ha fomentado la canalización de remesas hacia inversión en vivienda a través de ferias inmobiliarias en el exterior.

• Las remesas en los hogares más pobres inciden positivamente en sus niveles de ingreso.

• Se observa una alta dependencia de la remesa que en ocasiones conlleva a que los desempleados desistan de la búsqueda de trabajo porque cuentan con fuentes semi-permanentes de ingresos.

• Se han observado experiencias exitosas en el encauzamiento de las remesas colectivas hacia programas de desarrollo local en países como el Salvador y México, donde existe una decisión política de apoyar al migrante.

Existe un consenso general sobre la imposibilidad de evitar la migración. Un amplio entendimiento de este proceso social y sus dinámicas anexas nos lleva a identificar tres elementos claves:

1. El migrante es un agente social crucial.

Su capacidad individual, sumada al capital social de los grupos a los que pertenece (familia, amigos, iglesias, asociaciones), le permite alcanzar sus objetivos.

2. La migración como proceso es autosostenimiento. Una vez comienza, crea las condiciones necesarias, en origen y destino, para perpetuarse en el tiempo.

3. En consecuencia los cambios en los mercados laborales, en la economía transnacional, en los ideales culturales relacionados con el ascenso social fruto de la migración, configuran una dependencia estructural tanto en países de emigrantes como de inmigrantes.

Los anteriores planteamientos muestran una conexión histórica, social geográfica y poblacional, que muestra que la migración internacional es la cara humana de los procesos de globalización puesto que la interdependencia inherente a la globalización en el comercio, las comunicaciones y la política, tiene que llevar a la reflexión sobre las consecuencias humanas de estas actividades. Por tal razón, es necesario replantear, los mecanismos nacionales, regionales y supranacionales de diálogo sobre el manejo migratorio. No hacerlo sólo reproducirá y aumentará la exclusión, la pobreza y la inequidad generadas por la división entre Norte y Sur.

Actualmente, en escenarios multilaterales, regionales y bilaterales se proponen acuerdos en los que los países desarrollados reclaman compromisos y acciones de control migratorio desde los países de origen y presionan

su adhesión a los mismos al enmarcar las discusiones en negociaciones más amplias sobre temas de cooperación y comercio.

En ese sentido, a continuación se presentan consideraciones de la autora, recogidas en las conferencias preparatorias al diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de Naciones Unidas, de-

sarrollado en New York entre el 14 y 15 de septiembre de 2006. Este proceso suponía un acercamiento entre los países de origen y destino con el fin de encausar las agendas de migración y desarrollo, para maximizar los beneficios y reducir los impactos negativos del fenómeno migratorio. En ese contexto los países desarrollados, de la mano de algunos países de origen, empezaron a impulsar la aplicación del "principio de responsabilidad compartida" a modo de compromiso multilateral.

USOS Y CONTEXTOS DEL CONCEPTO DE "RESPONSABILIDAD COMPARTIDA"

En escenarios multilaterales y bilaterales⁷ se había debatido sobre el "principio de responsabilidad compartida" en el contexto de las migraciones. Éste ha sido reconocido internacionalmente en relación con la lucha contra el problema de las drogas ilícitas. No obstante, su

uso en torno al fenómeno de las migraciones internacionales no es suficientemente claro.

La aplicación del término en el debate de drogas ha estado encaminada a crear consciencia en los países de consumo de la relación entre dependencia y oferta. Al tiempo se han impulsado medidas compensatorias en las que

En el ya muy rico y extenso debate multilateral sobre las migraciones, Colombia se ha adherido a la posición del G-77 y China, los cuales no apoyan la utilización del concepto de "responsabilidad compartida".

Proponen, a cambio, el de "preocupación común".

la cooperación internacional se dirige al desarrollo de política para luchar, estructural y coyunturalmente, contra las razones de origen del problema.

En ese sentido, la aplicación de esta lógica en el

campo de las migraciones internacionales implica equiparar un delito transnacional —como el de las drogas ilícitas— con el desarrollo de procesos sociales y humanos.

Analizar el caso para Colombia implica revisar la lógica con la que el "principio de responsabilidad compartida" se aplica frente al crimen transnacional y a un fenómeno social como lo es la migración internacional. Así, los asuntos migratorios no pueden equipararse a una actividad delictiva, mucho menos cuando son seres humanos quienes migran, independientemente de las razones por las cuales lo hagan. Equiparar un migrante o un grupo de ellos a un alijo de sustancias psicotrópicas, trae consigo una concepción, no sólo negativa, sino criminal de las migraciones, las cuales tienen aspectos

indudablemente positivos para el migrante, para su familia, para el país de acogida y para el país de origen, independientemente de los desafíos y problemas inherentes al fenómeno migratorio.

Dadas las tendencias abiertamente xenófobas que se presentan en algunos países desarrollados y que se evidencian en políticas y legislaciones coercitivas respecto de los flujos de migrantes, poco conviene a los países de origen de los mismos comprometerse con el principio de responsabilidad compartida. Ello, en la medida en que eventualmente, tendría que no sólo cohonestar, sino coadyuvar a la aplicación efectiva de dichas políticas y medidas coercitivas.

Este debate se ha centrado principalmente en torno a las conclusiones del Informe de la Comisión Global para las Migraciones⁹, el cual propone o se perfila como una "hoja de ruta" para el manejo global de las migraciones. En su anexo 2, establece 38 recomendaciones a ser implementadas por la comunidad internacional para el manejo migratorio. En ellas el principio de responsabilidad compartida es resaltado como un mecanismo de intervención internacional en el manejo migratorio. Dicho informe ha sido severamente cuestionado por países de origen y de destino.

En Mayo 15 y 16 de 2006, el gobierno de Perú convocó la Conferencia Internacional Especial a Nivel Ministerial de Países en Desarrollo con Flujos Sustanciales Internacionales de Migrantes, con el fin de "darle contenido al principio de responsabilidad compartida". El documento borrador que el país

anfitrión hizo circular, demostró que la responsabilidad compartida entendida en éste ámbito va más allá de la retórica de los compromisos internacionales. Así vale la pena destacar los siguientes puntos:

1. El ordenamiento de las migraciones sólo podrá resolverse positivamente si los Estados asumen seriamente sus responsabilidades frente a sus sociedades y frente a la comunidad internacional, cooperando recíprocamente para su solución, en la medida en que los costos y beneficios sean igualmente comunes para todos ellos.
2. Para ello, debe reconocerse que el fenómeno migratorio internacional es una problemática global, multidimensional y transversal, de interés de todas las partes concernidas: Estados, migrantes y ciudadanos. Ello por cuanto genera costos y beneficios políticos, económicos y sociales para los individuos y las sociedades.
3. Con este fin se requiere que los Estados busquen consensuar, aprobar y dar contenido al prin-

cipio de la responsabilidad compartida, entendido como una preocupación, un beneficio y un compromiso común dentro de una aproximación comprensiva y balanceada a la migración internacional. Dicho principio debería estar orientado a buscar, a nivel político y no sólo a nivel técnico migratorio, el consenso que permita establecer relaciones más equitativas entre los Estados de origen, de tránsito y de empleo, en función de los impactos que el fenómeno migratorio tiene en sus sociedades.

4. El punto de partida para darle contenido al principio de la responsabilidad compartida podría ser el establecimiento por parte de los Estados y por la Comunidad Internacional en su conjunto, de algunos principios rectores vinculantes que constituyan guías de acción respecto al tratamiento común de la migración internacional en todos sus aspectos sin descuidar la observancia de los derechos humanos de los migrantes y la propia seguridad de los Estados.



SECCIÓN ESPECIAL 30

SECCIÓN ESPECIAL 31

Esta formulación sugiere asumir costos como país de origen y una resolución política de los retos "comunes". La ambigüedad y amplitud de los conceptos puede tomarse de manera positiva, si se dimensiona desde una lógica propositiva y favorable a los países de origen. La delegación de Colombia, en cabeza del entonces Viceministro de Asuntos Multilaterales, Embajador Alejandro Borda, jugó un papel fundamental en acercar la declaración a los mínimos aceptables para el país, proclamando que la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes sí eran responsabilidades a compartir.

Esta posición fue posteriormente ovacionada durante su intervención en el diálogo de Alto Nivel desarrollado en Nueva York los días

14 y 15 de septiembre de 2006. Indudablemente, las crecientes tendencias políticas frente a la migración tienden a "problematizar" tanto el término como el fenómeno social, convirtiéndolo en un discurso transversalmente articulado con otros problemas globales, definidos como causas profundas, a saber:

Inequidad económica internacional. Pobreza. Degradación ambiental. Ausencia de paz y seguridad. Violaciones a los derechos humanos. Diferencias salariales. Variado impacto de la liberalización y globalización.

Estos temas no han sido considerados como ejes de aplicación del principio de responsabilidad compartida. El debate es vigente

y la presión de países receptores, junto con algunos de origen con claros compromisos de frontera, ha hecho de las negociaciones un espacio de fuerte controversia. En el caso de Colombia, los argumentos anteriormente presentados sustentan la oposición de aplicar en su totalidad el principio de responsabilidad compartida en el ámbito de la migración internacional.

En consecuencia con las problemáticas del país, es posible aceptar su aplicación en el marco de la lucha contra el crimen transnacional migratorio, es decir, la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la sustracción internacional de menores.²

Consideraciones Finales

Las noticias diariamente informan sobre los desesperados intentos de los habitantes de países en desarrollo por alcanzar las costas, aeropuertos y ciudades de los países más prósperos. Otras informaciones muestran la forma en que los tratados comerciales debilitan la capacidad local de generar riqueza, mientras que otros interpretan ésta integración como nuevas oportunidades de negociar en el amplio ámbito global. Se reporta a su vez sobre la forma en que los partidos políticos capitalizan su potencial electoral con discursos que movilizan la exclusión social de los migrantes y las políticas restrictivas. Las páginas económicas muestran los desequilibrios regionales en ingresos mostrando que los países más inequitativos del mundo, son

los que más remesas reciben. La desafortunada asociación entre terrorismo y migración también gana espacio en los medios de comunicación al señalar los extremismos intolerados en el mundo democrático. Este escenario lleno de lugares comunes nutre en parte los imaginarios comunes de la población y de manera directa o indirecta a los encargados de diseñar las políticas públicas.

Las anteriores perspectivas muestran los encuentros y desencuentros entre países de origen y destino, con posiciones delineadas por coyunturas que, sustentadas en procesos estructurales, desconocen la multiplicidad de factores que inciden en los fenómenos migratorios. Una recapitulación de nuestra reciente experiencia en Co-

lombia nos impulsa a reflexionar de forma comprensiva sobre las decisiones y compromisos que el país adquiere a nivel internacional. En ese sentido, "el principio de responsabilidad compartida" en el ámbito migratorio revierte el esfuerzo sostenido de discriminar el fenómeno, no sólo en las acciones y acuerdos políticos, sino desde el uso mismo del lenguaje.

Para finalizar, extendiendo una invitación a los lectores a profundizar sobre los aspectos sociales, políticos, culturales y económicos que establecen conexiones transnacionales a nivel de familia, localidad, país y región. Es la dimensión humana de la migración la que permite visualizar la importancia de una política coherente e incluyente como país de origen.

BIBLIOGRAFÍA

Castles Stephen (2004) The Factors That Make and Unmake Migration Policies. International Migration Review 38.3 (Fall): p 852(33).

Mármora Lelio (2002). "Las políticas de migraciones internacionales", Paidós. Barcelona.

Pellegrino, Adela (2004). Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges. IOM
Portes, Alejandro (2004). Un Diálogo Transatlántico: El progreso de la investigación y la teoría en el estudio de la migración internacional, Working Paper #04-06. Princeton University
<http://cmd.princeton.edu/papers/wp0406.pdf>

¹ La autora desea agradecer las observaciones del Ex-vice ministro de Asuntos Multilaterales, Embajador Alejandro Borda Rojas sobre previas versiones de este escrito. No obstante, las opiniones y conclusiones de este texto son responsabilidad absoluta de la autora y no reflejan una posición institucional.

² The Factors That Make and Unmake Migration Policies. International Migration Review 38.3 (Fall 2004): p 852(33).

³ Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges. IOM 2004

⁴ Este año coincide con el anuncio de la imposición de visado para entrar a España.

⁵ El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del programa Colombia nos une se vinculó a instituciones como el Banco de la República, el DANE, la red Alma Mater, AESCO, Asocambaria, OIM, y FNUAP para desarrollar un ambicioso proyecto de investigación sobre migración internacional y remesas en el Área metropolitana Centro Occidente, entre 2004 y 2005.

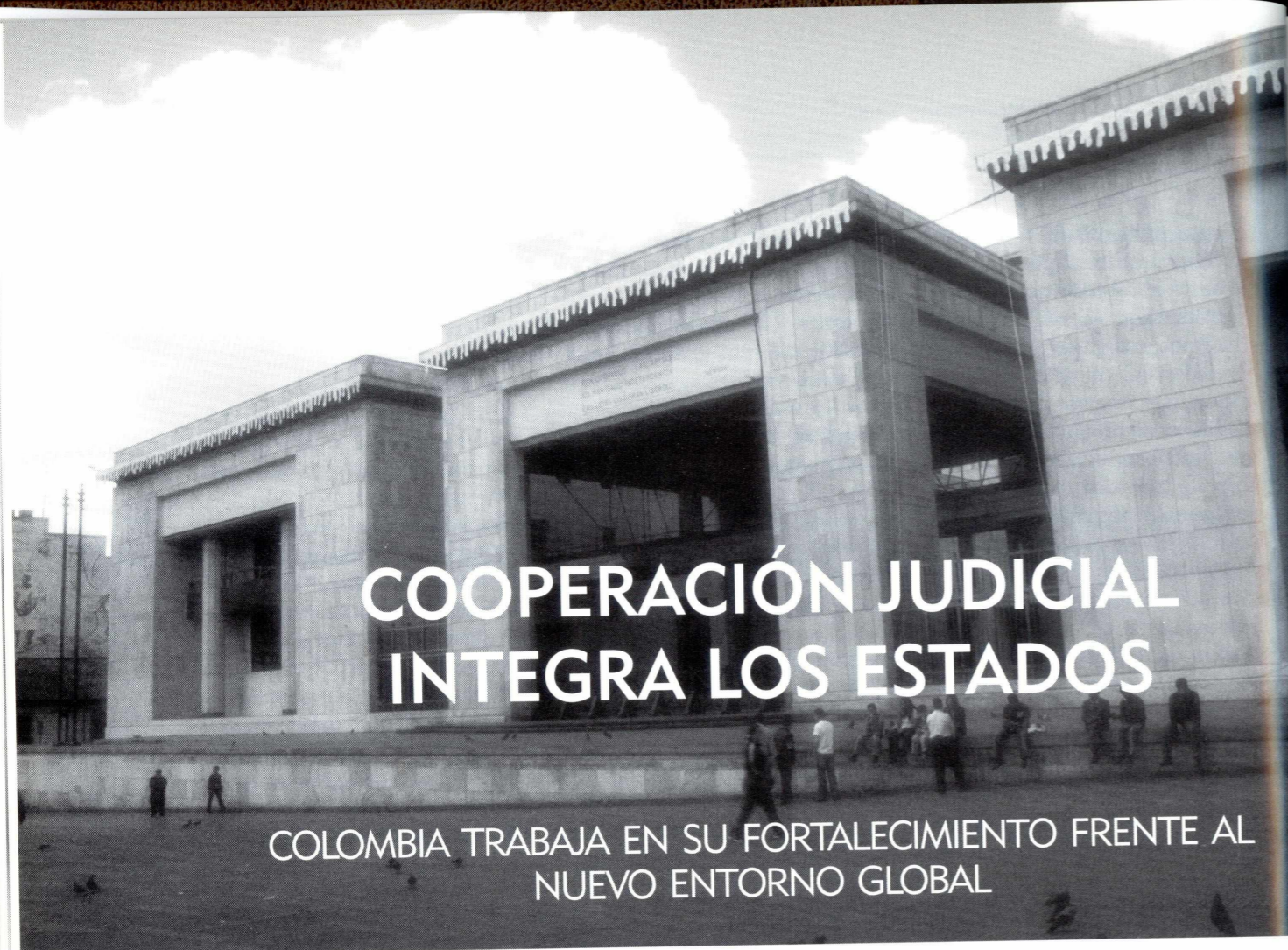
⁶ Luis Eduardo Guarnizo (2004, comunicación personal), avance de la investigación "Las y los colombianos londinenses" Parte del proyecto Latin American Migration in Europe survey

⁷ Durante 2006: Reuniones del grupo mesoamericano desde enero hasta mayo, Encuentro de Migración LAC-UE (Marzo), Conferencia Sudamericana de Migraciones (Mayo), Comisión de Población y Desarrollo (Abril-NY), Cumbre de Viena (Mayo) de 2006 entre otras.

⁸ "Common concerns" en el original.

⁹ Desde finales de 2003, el Secretario General de las Naciones Unidas ordenó la creación de la Comisión Global para las Migraciones. Ésta tuvo como mandato "situar las Migraciones Internacionales en la Agenda Mundial, analizar los vacíos existentes en las Políticas sobre Migración actuales, y examinar las interrelaciones entre las Migraciones y otras problemáticas". La Comisión estuvo compuesta por 19 personalidades internacionales entre académicos, diplomáticos y ex dirigentes políticos provenientes de países de origen, tránsito y destino.

Más información www.gcim.org/es



COOPERACIÓN JUDICIAL INTEGRA LOS ESTADOS

COLOMBIA TRABAJA EN SU FORTALECIMIENTO FRENTE AL
NUEVO ENTORNO GLOBAL

34

A MEDIDA QUE LA COMUNIDAD COLOMBIANA CRECE EN EL EXTERIOR, MAYOR ES EL VOLUMEN DE CONFLICTOS JUDICIALES QUE REQUIEREN LA INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES INTERNACIONALES. POR ESO EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES TIENE ENTRE SUS METAS IMPULSAR LA COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL Y APLICARLA A CABALIDAD EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROCESOS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVOS QUE INVOLUCRAN A LOS COLOMBIANOS RADICADOS EN EL EXTERIOR.

POF. JAIRO ALBERTO TEJERA OROZCO
Jairo Alberto Tejera Orozco es estudiante de último semestre de Relaciones Internacionales en la Universidad del Norte, de Barranquilla. El 2 de diciembre del 2006 finalizó una pasantía de seis meses en la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

MARCO ANTONIO DEL CASTILLO QUIJANO Periodista egresado de la Universidad INPAHU

EN DICHA COOPERACIÓN aparecen como participantes los Estados, quienes a través de las autoridades judiciales que centralizan las solicitudes de Cooperación Judicial, emiten y reciben del exterior dichas solicitudes.

Las autoridades colombianas que poseen competencia jurisdiccional para la expedición de Exhortos o Cartas Rogatorias son: la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, el Congreso de la República, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales Administrativos, los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, los Tribunales de Arbitramento, la Justicia Penal Militar y los Juzgados.

Hoy es imposible desconocer el llamado proceso de globalización de las economías en el que se encuentra inmerso el planeta. Colombia, por su parte, afronta nuevos problemas que traspasan sus fronteras: la gran cantidad de familias colombianas que se

traslada al exterior; el constante flujo de turistas hacia adentro y fuera del país y el incremento en las actividades relacionadas con el comercio exterior, generan cada día mayores posibilidades de conflictos jurídicos que requieren la aplicación de la cooperación judicial.

Sin embargo, su éxito depende de la ilustración que tengan las autoridades emisoras sobre los Tratados, Acuerdos o Convenios suscritos por Colombia con otros países. Así mismo, el conocimiento de los trámites necesarios antes de enviar una solicitud fuera del país, puede evitar malos entendidos, dilatación de los procesos y costos innecesarios. La Cooperación Judicial Internacional surge como un área del Derecho Internacional Público que se fundamenta en la integración de los Estados. A través de la suscripción de Convenios, Tratados y Acuerdos, los Estados buscan la solución de los procesos en materia judicial y administrativa.

Como se dijo anteriormente, los Instrumentos de Cooperación Judicial Internacional son los Exhortos, las Cartas Rogatorias y las Notas Suplicatorias que deben ser expedidos por las entidades que tienen esta facultad en el país o en el exterior.

Es importante para los colombianos radicados en el extranjero conocer las herramientas de Cooperación Judicial Internacional, porque no se sabe en qué momento se pueda requerir de su utilización. Por ejemplo: una autoridad colombiana necesita el testimonio de un connacional que se encuentra radicado en el exterior dentro de un proceso determi-

nado; la autoridad colombiana, conociendo las dificultades existentes para que una persona se traslade desde su país de residencia a Colombia, con el único fin de rendir testi-

monio, acude a la Cooperación Judicial Internacional para que a través de unos de sus instrumentos de cooperación, en este caso el Exhorto, se comisione al Cónsul acreditado de Colombia al cual le corresponda la circunscripción donde reside la persona requerida en el país extranjero, para que con la brevedad posible, realice la comisión y devuelva lo actuado a la autoridad solicitante en Colombia, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores.

TRATADOS VIGENTES

Son numerosos las convenciones y los tratados vigentes. Algunos de ellos son: Convención Interamericana sobre exhortos o cartas rogatorias del 25 de abril de 1978. Se aplica solo a los exhortos o cartas rogatorias que hayan sido expedidos en procesos de tipo Civil y Comercial; no aplica para exhortos o cartas rogatorias que impliquen ejecución coactiva (embargos, secuestros de bienes) ni procesos de tipo penal. La autoridad central en Colombia para la aplicación de este Convenio es el Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Convención de Nueva York del 20 de junio de 1956 sobre alimentos. Su objetivo es facilitar a la persona demandante la obtención de alimentos por parte del de-

Se ve con gran preocupación la ausencia de una cátedra en las universidades encaminada al estudio de esta área específica del Derecho Internacional Público.

mandado; para ello se designó en Colombia al Consejo Superior de la Judicatura, Presidencia de la Sala Administrativa, como autoridad remitente de las solicitudes de Cooperación Judicial y como institución intermediaria, tanto en las solicitudes de cooperación judicial que ingresan provenientes de otros países al instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Subdirección de Intervenciones Directas. Esto quiere decir, que en aplicación del Convenio, las solicitudes de cooperación judicial dirigidas al exterior, deben ser remitidas por el Consejo Superior de la Judicatura, Presidencia de la Sala Administrativa, y para las solicitudes de cooperación judicial provenientes de otros países, estas deben ser dirigidas al ICBF, Subdirección de Intervenciones Directas.

- Convención sobre los Aspectos civiles de la sustracción internacional de menores del 25 de octubre de 1980. El objetivo es asegurar el regreso inmediato de menores de edad ilícitamente trasladados o retenidos en cualquier Estado contratante, así como hacer respetar efectivamente en los otros Estados contratantes los derechos de guarda y de visita existentes en un Estado contratante. Como autoridad central para su aplicación figura el ICBF.

PAPEL DE EMBAJADAS Y CONSULADOS

En la Cooperación Judicial In-

35

ternacional, las Embajadas y Consulados cumplen una función primordial pues de ellas depende que las diligencias se realicen con agilidad y en el menor tiempo posible. En lo concerniente a las cartas Rogatorias, las Embajadas actúan en los términos de la Ley Procesal en materia Penal, Civil, Laboral y Administrativa, respetando los límites impuestos por la ley del país donde se encuentre la misión y de acuerdo con los tratados internacionales vigentes sobre cada tema en particular.

De igual manera, para dar cumplimiento a los exhortos, los consulados actúan en los términos de la Ley Procesal colombiana y en los mismos términos de respeto a la ley del país donde están acreditados. La Carta Rogatoria es el más exhaustivo de los instrumentos de Cooperación Judicial, por cuanto no hay un término definido para el trámite de las mismas; todo depende primero del diligenciamiento interno, es decir, cadena de autenticaciones y traducción; luego, del tiempo que toma la autoridad del país requerido para la realización de la comisión, en consideración a que está sujeta a la buena voluntad de los Estados requeridos dar cumplimiento a la petición y agilizar el procedimiento de la misma.

El aumento en las solicitudes de cooperación judicial exige que,

tanto abogados como jueces, magistrados, consejeros y funcionarios públicos tengan mayor conocimiento sobre este tema y, por lo tanto, se hace necesaria una más amplia formación académica. Indudablemente es necesario capacitar sobre el tema a los jefes de los despachos judiciales y administrativos en el país, porque son éstos los encargados de utilizar las herramientas de la Cooperación Judicial en la solución de los distintos procesos.

El crecimiento de la comunidad colombiana obliga al mejoramiento de los instrumentos existentes, para que sean más ágiles y capaces de conducir al pronto diligenciamiento de las solicitudes de Cooperación Judicial Internacional.

Por eso se ve con gran preocupación la ausencia de una

cátedra en las universidades, encaminada al estudio de esta área específica del Derecho Internacional Público. Desde la academia se deben empezar a subsanar muchas de las deficiencias existentes en la actualidad sobre la materia, como por ejemplo, la expedición incorrecta de solicitudes de cooperación judicial o el desconocimiento de los diferentes tratados, convenios y acuerdos suscritos por Colombia para la agilización de los trámites de las solicitudes de cooperación, que son los más grandes obstáculos actuales.

Para superarlos, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha iniciado un programa formativo sobre la cooperación judicial internacional y ha adelantado cuatro seminarios al respecto, dirigidos a funcionarios judiciales, administrativos y a abogados, pero esta labor no es suficiente sin el apoyo de la academia. ☺

Convención de Nueva York del 20 de Junio de 1956 sobre Alimentos: Su objetivo es facilitar a la persona demandante la obtención de alimentos por parte del demandado.



LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR: NECESIDAD DE PATRIA

POR. MANUEL JOSÉ VIVES HENRIQUEZ
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional

EL COLOMBIANO EMIGRANTE es un fenómeno social de los últimos quince años. La desestabilización y falta de gobernabilidad como consecuencia del narcotráfico y la actividad de grupos armados ilegales, obligaron al desplazamiento interno y a la emigración de inusitadas cantidades de compatriotas.

La mayoría de estos emigrantes viajaron en busca de oportunidades de trabajo y en su mayoría lo hicieron solos, dejando atrás a los familiares más cercanos, madres o esposas, hijos, hermanos, etc., que son los beneficiarios de los ingresos obtenidos en el exterior.

Esta ruptura con el medio familiar es la causa de problemas psicológicos que impiden la completa adaptación del emigrante al país y al medio que lo recibe; sentimentalmente permanece en el pueblo o el barrio de donde salió. En algunos países, con idioma distinto al original, se crea una barrera, casi insalvable, que limita su progreso económico, social y humano; en los países como los latinoamericanos y España que comparten el mismo idioma, la barrera es cultural.



El aislamiento que estas barreras crean, exige la ayuda de las misiones consulares. Esta ayuda debe darse más que todo en el plano sentimental y humano, por medio de la creación de servicios sociales que utilicen trabajadores sociales adscritos a los consulados que visiten y den soporte a los colombianos más necesitados en el exterior. Las visitas al domicilio, la orientación legal y cultural, la defensa jurídica y sobretodo, la atención cortés y oportuna en los consulados, son necesidades a satisfacer imperiosamente.

Lamentablemente nuestro sistema consular todavía no se adapta a su nueva misión: servir a los colombianos fuera de Colombia. Los locales consulares son insuficientes, aún para los escasos servicios que en este momento se prestan, y además la actitud de los funcionarios es displicente y hasta desapacible en la mayoría de los casos.

Se genera así un rechazo de los compatriotas hacia su consulado, y por ende, hacia su gobierno. Sus esperanzas de acercarse a la patria se desvanecen por la acción de unos funcionarios mal entrenados y desconocedores de sus funciones y obligaciones, y adicionalmente, debido al menosprecio que el gobierno nacional ha demostrado y demuestra por la comunidad colombiana en el exterior. La deficiencia en las partidas presupuestales para el sostenimiento adecuado y eficiente de los consulados, como prueba de ese menosprecio, es responsabilidad del gobierno nacional; nuestros consulados necesitan de esos aportes para prestar los servicios sociales de los cuales hemos hablado, y se trata no de una prebenda, sino de un derecho no sólo humano sino económico, adquirido por la gran ayuda que las transferencias de los emigrantes significan para nuestra economía.

Tenemos derecho a que el país nos dé consulados adecuados y cercanos para atender todas las necesidades de los más vulnerables y pobres; que nos preste los mismos servicios que presta a los colombianos que viven dentro de las fronteras: SISBEN, prestamos educativos y negociación de tratados que validen los títulos de profesionales colombianos, préstamos de vivienda para la familia en Colombia, protección contra los abusos y violación de los derechos humanos en el país receptor; convenir con todos los países del mundo, con los cuales tengamos relaciones, la homologación de los aportes a los sistemas de pensión que de seguridad en la vejez a los emigrantes, en fin, que sintamos efectivamente el brazo protector y la cercanía de la patria en los consulados alrededor del mundo.

REMESAS Y DESARROLLO EL CASO COLOMBIANO

POR. DAVID KHOUDOUR-CASTÉRAS
Coordinador de la Línea de
Investigación en Migraciones
Internacionales
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales
Universidad Externado de Colombia
E-mail: david.khoudour@uexternado.edu.co

COLOMBIA YA TIENE una larga tradición de emigración. Tras la participación del país en la Guerra de Corea, los Estados Unidos abrieron sus fronteras, mediante el Programa Bracero, a los trabajadores colombianos, los cuales pudieron así contribuir a la expansión económica estadounidense de los años 1950 y 1960. Luego, durante los años 1970 y 1980, alrededor de 500,000 colombianos se fueron a vivir a Venezuela, país cuya demanda de trabajo había crecido drásticamente después de la bonanza petrolera de los años 1970. Finalmente, el fenómeno migratorio se expandió significativamente

en los años 1990, bajo la acción conjunta del conflicto armado y de la crisis económica. El resultado de este proceso de emigración masiva es que, según el censo llevado a cabo en el 2005, alrededor de 3.3 millones de colombianos viven en el exterior, o sea el 8% de la población total (DANE, 2006). Las mujeres representan el 51.4% de los emigrantes y la edad mediana de la población colombiana en el exterior es de 25.4 años. Las principales zonas de expulsión son el Valle del Cauca (24.1% del total de los emigrantes colombianos), Bogotá (18.7%),



Antioquia (11.9%), Risaralda (7.8%) y Atlántico (6.6%). Los principales países de destino son Estados Unidos (35.4% del total), España (23.3%), Venezuela (18.5%), Ecuador (2.4%) y Canadá (2.2%).

Como consecuencia del fuerte incremento del número de expatriados, el ingreso de remesas a Colombia se ha disparado en los últimos años. Sólo entre 1995 y 2005, el monto de las remesas oficiales en Colombia se multiplicó por cuatro pasando de 809 millones de dólares en 1995, a 3314 millones en 2005. Colombia ocupa así el tercer lugar latinoamericano en materia de recepción de remesas, luego de México y Brasil. El resultado es un incremento del peso de las remesas en la economía colombiana. En 1990 las remesas representaban tan sólo el 1% del PIB colombiano y el 6.9% de las exportaciones; en el 2005 estas cifras ascendieron respectivamente al 2.7% y al 15.9%.

Una de las principales críticas que se hacen a las remesas es que se concentran esencialmente en el consumo de bienes de primera necesidad y que no se destinan a gastos productivos. En otras palabras, el hecho de que los receptores de remesas tengan una tasa de ahorro muy débil y que no usen el dinero recibido para invertir en proyectos empresariales no favorecería el desarrollo a largo plazo de la economía. Sin embargo, cabe anotar que la estructura de gastos de las familias que reciben remesas es similar a la de la mayoría de los hogares colombianos y que desde luego,

no tiene nada que ver con las mismas remesas, sino con las condiciones de vida de los colombianos en general. Además, parece inconsistente criticar el uso que hacen las familias de las remesas cuando, justamente, la razón central por la cual los emigrantes mandan dinero, es cubrir las necesidades primarias de sus familias. Es importante resaltar que las remesas al contribuir al aumento del consumo, es decir, de la demanda agregada, tienen un efecto multiplicador sobre el PIB. De hecho, los gastos realizados por los hogares receptores de remesas estimulan la demanda en diversos sectores de la economía, y éstos a su vez, incrementan sus gastos de tal manera que el impulso inicial sea más que proporcional con respecto a la actividad económica.

Un sector que se ha visto particularmente beneficiado por la entrada de remesas es el de la construcción, por un lado gracias a la compra de vivienda realizada por las familias de los emigrantes, y por otro, mediante la inversión directa realizada por algunos colombianos del exterior en su país de origen. Asimismo, las remesas han contribuido a la creación de microempresas en el país, ya que los problemas de acceso al crédito de los hogares de bajos ingresos se ven mitigados por el aporte financiero de los emigrantes.

En particular, las remesas permiten comprar bienes de inversión, como las herramientas que sirven de impulso a los pequeños negocios. Sin embargo, la expe-

riencia muestra que la mayoría de estas microempresas se inscriben en una lógica de subsistencia, pertenecen al sector informal y tienen una duración de vida relativamente corta.

Las remesas afectan la cuenta corriente de tres maneras principales. Primero, el ingreso de remesas tiene un efecto directo sobre la balanza de pagos gracias a un mejoramiento de la balanza de invisibles, la cual está esencialmente constituida por las transferencias de dinero. En este sentido, las remesas han contribuido a reducir el desequilibrio externo de la economía colombiana en los últimos años.

El segundo impacto está relacionado con los cambios en los comportamientos de los consumidores. En efecto, los receptores de divisas adoptan generalmente un consumo ostentoso, compuesto básicamente por productos extranjeros tales como ropa de marca o aparatos electrodomésticos (Terry, 2005).

El resultado es un incremento de las importaciones, el cual se ve favorecido por la apertura comercial de la economía colombiana. Por último, las remesas afectan la cuenta corriente por sus repercusiones sobre la tasa de cambio. Esta entrada de dinero implica una apreciación de la moneda nacional, lo cual puede redundar en una pérdida de competitividad y luego en un deterioro de la cuenta corriente (Amuedo-Dorantes y Pozo, 2004). Se presenta entonces un riesgo de enfermedad holandesa, o sea un desplazamiento de la actividad económica

hacia el sector de los bienes no transables. El impacto de las remesas sobre el mercado laboral es ambiguo. Pueden conllevar a una disminución de la tasa de desempleo sin que signifique un mejoramiento de la situación del empleo en el país. En efecto, las remesas representan un ingreso de sustitución que tiende a desestimular la búsqueda de empleo de los receptores y, por ende, genera una disminución del desempleo. De hecho, en muchos casos, los montos recibidos mensualmente superan el salario mínimo colombiano. Este fenómeno da lugar a una "cultura del ocio", particularmente en zonas como el eje cafetero que tiene altos volúmenes de exportación de mano de obra.

El rápido desarrollo de las remesas en Colombia ha suscitado el interés de un número creciente de instituciones financieras atraídas por las perspectivas de ganancias en este mercado. El resultado es un incremento de la competencia entre casas de cambio y bancos para captar el dinero de los migrantes, lo que trae dos tipos de efectos positivos para la economía colombiana. Por un lado, la disminución de los costos de intermediación representa una ganancia neta para las familias receptoras de remesas; por otro lado, las ganancias en



términos de productividad de las instituciones cambiarias y bancarias significa una mayor competitividad del sistema financiero colombiano, lo cual debería contribuir a estimular el ritmo de acumulación del capital en el país. No obstante, existen todavía numerosos límites a la "democracia financiera", es decir, a un mayor acceso de la población a los servicios ofrecidos por las instituciones financieras.

En particular, el nivel de bancarización sigue siendo muy limitado en Colombia, sobre todo para las familias más pobres que continúan recibiendo las remesas mayoritariamente a través de las casas de cambio o de diferentes canales informales. Una de las consecuencias positivas de las

remesas sobre el desarrollo de Colombia está relacionada con su impacto en materia de capital humano (Kugler, 2006). De hecho, una parte significativa del dinero recibido sirve para financiar los gastos de educación y de salud de la nación. Muchos niños pueden seguir sus estudios y numerosas familias pobres pueden pagar los servicios de salud gracias al apoyo financiero de un familiar en el exterior.

Asimismo, las remesas colectivas, o sea los fondos reunidos por las asociaciones de emigrantes enviados a través de redes comunitarias en Internet, permiten financiar proyectos a gran escala, en particular en materia de infraestructura y de educación.

En este sentido, la experiencia de Conexión Colombia, una ONG que tiene como propósito canalizar a través de Internet el dinero de los emigrantes colombianos hacia programas educativos, sanitarios o culturales, ejemplifica el impacto que pueden tener estas remesas en materia de inversión social. Además, este tipo de organización contribuye al desarrollo del capital social en la medida en que impulsa la implementación de redes transnacionales (Guarnizo, 2003).

Es importante resaltar que las remesas constituyen la contraparte de los costos asociados con

SECCIÓN ESPECIAL

el proceso de emigración. Así, el hecho de que varios millones de colombianos hayan dejado el país significa una pérdida neta en materia de capital humano, expresada no sólo en fuga de cerebros, sino también de brazos. En efecto, el crecimiento económico requiere tanto de mano de obra calificada como no calificada, y Colombia está actualmente perdiendo en ambos aspectos. Adicionalmente, la fuga de cerebros es más preocupante en este momento ya que significa que una parte de la inversión realizada en materia de educación sale del país.

En muchos casos, esta pérdida es definitiva puesto que la mayoría de los estudiantes y profesionales que salen de Colombia se instalan en el país de recepción. De hecho, no existen hoy en día los incentivos suficientes para atraer de vuelta a Colombia a los talentos nacionales.

Más allá de su impacto sobre la demanda agregada, las remesas también desempeñan un papel en materia social.

De hecho, muchos receptores de remesas se encuentran por debajo de la línea de pobreza y este aporte de dinero les permite

vivir en mejores condiciones. Las remesas permiten, en particular, financiar la protección social de los más pobres y representan a menudo el único ingreso de numerosos jubilados que no pertenecen al sistema nacional de pensiones.

Además, las remesas constituyen una forma de seguro contra los shocks económicos, o sea la caída inesperada del ingreso familiar, en la medida en que las sumas de dinero mandadas por los emigrantes tienden a ser estables en el tiempo. En este sentido, las remesas contribuyen a la reducción de la pobreza de manera mucho más eficaz que la ayuda para el desarrollo, puesto que van directamente orientadas hacia las familias que más lo necesitan, sin pasar por todos los canales de intermediación que utiliza generalmente la cooperación internacional.

Sin embargo, la llegada regular de giros procedentes del exterior plantea también una serie

de problemas. En primer lugar, las remesas tienden a producir una dependencia financiera que puede poner a los hogares receptores en dificultad cuando los familiares en el exterior dejan, sea de manera coyuntural o definitiva, de mandar dinero. En segundo lugar, las remesas pueden ampliar las desigualdades tanto sociales como geográficas.

En efecto, el proceso de emigración afecta esencialmente a las clases medias-bajas y no tanto a los hogares más pobres que no tienen los recursos financieros suficientes para emprender el viaje al exterior. El resultado es una ampliación de la brecha social entre los hogares receptores de remesas y los demás. De la misma manera, los emigrantes no provienen de las zonas más pobres del país (Chocó, Cauca, Nariño...), sino de los más industrializados como Bogotá, Antioquia (Medellín) o Valle del Cauca (Cali).

Las remesas se concentran entonces en estas zonas, contribuyendo a la profundización de las desigualdades geográficas. A la postre, el balance de las remesas es ambiguo.



SECCIÓN ESPECIAL

Si bien pueden contribuir, bajo ciertas condiciones, a consolidar la actividad económica y a mejorar la situación social, plantean también una serie de riesgos que podrían ser nefastos a largo plazo para el desarrollo de Colombia. Por supuesto, esto no significa que no se puedan utilizar las remesas para impulsar el desarrollo. Al contrario, es importante recurrir a la experiencia provei-

da por las buenas prácticas internacionales para adoptar en Colombia políticas públicas que permitan sacar provecho de esta maña financiero.

En esta perspectiva, la supresión del impuesto de retención a la fuente sobre las giros internacionales, la implementación de la Tarjeta de Registro Consular en Estados Unidos o la organización

de varias ferias de vivienda en Estados Unidos y España, van en buena dirección. En todo caso, las remesas no deben volverse un objetivo, sino un instrumento de la política pública. En efecto, no hay que olvidar que las remesas pertenecen a los migrantes y a su familia. Son el resultado de muchos esfuerzos y sacrificios, y sería una ilusión pensar que el Estado puede adueñarse de ellas. ◊

Referencias

Amuedo-Dorantes, Catalina y Susan Pozo (2004). "Workers' Remittances and the Real Exchange Rate: A Paradox of Gifts." *World Development* 32.8: 1407-1417.

Collazos, María Mercedes, Enrique Montes y Santiago Muñoz (2005). *Estructura de costos de transacción de las remesas de trabajadores en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.

DANE (2006). *Censo general 2005*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Garay Salamanca, Luis Jorge y Adriana Rodríguez Castillo (2005). *Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Organización Internacional para las Migraciones.

Guarnizo, Luis Eduardo (2003). "The Economics of Transnational Living." *International Migration Review* 37.3: 666-699.

Kapur, Devesh (2005). "Remittances: The New Development Mantra?" *Re-*

mittances: Development Impact and Future Prospects. Eds. Maimbo, Samuel Munzele y Dilip Ratha. Washington DC: The World Bank: 331-360.

Kugler, Maurice (2006). "Migrant Remittances, Human Capital Formation and Job Creation Externalities in Colombia." *Banco de la República, Borradores de economía* 2463.

Terry, Donald (2005). "Para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo." *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre: 2-16.

NARANJAS DE INVIERNO

"No se parecía ya mucho al que había conocido tan solo unas semanas atrás, cuando la policía lo llevó hasta mí para anunciarme que sería "reconducido" y para que expidiéramos un documento que posibilitara la gestión. Como tantos otros colombianos en esa época, había sido detenido en Waterloo tratando de llegar a Londres ayudado por un falso pasaporte español..."



Laura Manuela Torres B.

AL EMBAJADOR
ALEJANDRO BORDA R.

PARÍS, 2002. UNA NARANJA, O DOS; era eso lo que me llevaba. Temprano, generalmente en la mañana, camino a no sé dónde, pasaba por el Consulado y me dejaba esas frutas de un color amarillo, tan radiante e intenso, que contrastaba con la atmósfera gris de la ciudad y de sus gentes, igual que con el ánimo de las almas ciudadinas, entre ellas la suya y la mía.

Esa era su forma de expresar gratitud, no sé de qué, si finalmente yo no había hecho nada

para ayudarlo, y él lo sabía. Pero también era el pretexto para pasar y hablar conmigo, o con alguien. Lo habíamos conversado, él —tal vez yo también— había concluido que la Virgen había evitado su deportación, o más bien, su "reconduite à la frontière", como se dice en francés con un

eufemismo semántico que señala la condición de nacional del sujeto castigado, según un amigo, más bien porque la otra palabra pesa demasiado en la conciencia colectiva en recuerdo de tantos seres deportados a los campos de exterminio

Harold, así se llamaba; Harold Bustamante. Estaba convencido, les decía, de que fue la Virgen la que intercedió por él a las puertas del infierno. Al menos eso pensaba él en ese momento. "Pero si no, ¿quién?" —se preguntaba—. La policía lo tenía todo, incluso el "laissez passer" que yo misma le expedí. ¿Qué otra cosa podía hacer?, me preguntaba en aquellas ocasiones cuando no tenía modo alguno de rehusarme. Al día siguiente de su paso por el Consulado, apareció de nuevo para contarme que lo habían dejado libre, sin explicación alguna. Solo con la obligación de "quitter le pays" por su propia cuenta.

¡Hélàs! No tenía dónde ir, ni dinero para comer. Pues bien, opté por el manido recurso de enviarlo al "foyer". Este albergue estaba lejos de ser por lo menos un hotel de una estrella, pero le garantizaba un techo, el último golpe en la noche, y el primero muy temprano en la mañana. Ya había enviado a varios andariegos a ese predio y, aunque las reacciones resultaban divididas, la mayoría terminaba siendo asidua a la "Miga de Pan", como la llamaban. Por lo demás, no costaba nada. Pas mal.

Al comienzo sentí rabia hacia su madre. La típica, pensé. Otra de esas madres que abundan en Colombia, que hacen de sus hijos sus maridos. El típico, seguí pensando. Otro de esos hijos madurados a la fuerza y por la fuerza que empiezan siendo jóvenes esa carrera loca hacia la muerte o la locura. Y Harold con apenas 22 años no fue ajeno a ninguna de las dos. Su madre no quería que volviera a Dosquebradas y su tía, desde Londres, le decía que no fuera tan pendejo. Ante ellas, mis argumentos a favor de su regreso resultaban ingenuos, banales.

"Era tierno y alegre, me decía María." Empezó ella, Marie, la mujer que Harold se había levantado una tarde y con quien vivía desde su primer encuentro, que ahora estaba sentada frente a mi escritorio.

Su relato se cortaba por las lágrimas. Esperé.

Camino al foyer, ya cayendo la noche, una vez más, esa mano invisible volvió a actuar: unas calles antes de llegar a su destino, tropezó inesperadamente en una cabina telefónica con un muchacho de la calle de aquel barrio popular de su ciudad. Pero sí, el mundo es un pañuelo y había algo de magia o bendición en lo que acontecía. 14^{ème} arrondissement, invierno, tarde noche, lluvia y dos pereiranos reunidos en París. Pues "p'antier es tarde", y Harold se instaló en el apartamento de su amigo de la infancia. ¿La chance...o su Virgen?.

Luego de un rato continuó: "...pero de pronto, miraba hacia los lados con angustia".

Y así comenzaron a llegarme de su mano las naranjas. Y así me fui enterando de su vida en la Ciudad Luz. La Virgen se apareció de nuevo a través de las ventanas con la ayuda del cómplice vis-à-vis parisino. Esta vez en forma de muchacha. Parisina ella, muy hermosa, con su pelo largo castaño ondulado y su rostro blanco de gala cisalpina. A través de los cristales y sin lengua compartida entendieron que estaban hechos el uno para el otro. Unas horas después, Harold tenía el hogar que tanto había buscado con hijo incluido. El de ella.

"...antes de ir a la cama, revisaba las ventanas sin cesar", decía ella con voz entrecortada.

Harold se transformó. En esa época, cuando la policía lo llevó hasta mí para anunciarme que sería "reconducido" y para solicitar la expedición de un documento que posibilitara la gestión, no se parecía ya mucho al muchacho que había conocido tan solo unas semanas atrás. Como tantos otros colombianos en aquel entonces, había sido detenido en Waterloo tratando de llegar a Londres ayudado por un falso pasaporte español. La aventura, como la de muchos otros, terminó de vuelta a París con esposas en las muñecas. Esa tarde en la que lo vi por primera vez en el Consulado tenía una gorra y el típico aspecto de mandrín de la zona cafetera cuyo calificativo regional colombiano es "pirobo". Al verme dejó al descubierto su cabeza tecnicolor y una mirada desconfiada, desafiante y

segura. Ahora, estaba llena de ternura, de ilusión y de alegría.

Marie aceleró su relato "...de repente se despertaba por las noches bañado en su sudor buscando el cuchillo en la mesa de noche" Aunque la joven aseguraba estar enamorada, ella tenía mucho miedo.

Temía por su hijo, también por su vida. Me explicó que unas semanas después de deambular el amor por ahí y pasar de la ternura al goce, para regresar y volver a empezar, las pesadillas de Harold lo apresaron en las noches y sus delirios cotidianos le pisaron los talones en el día. Se sentía perseguido. "Sí, dormía con las luces encendidas, decía que lo iban a matar y blandía su cuchillo para defenderse de sus fantasmas. Sí, espiaba entre los vidrios, gritaba, se agazapaba y de repente saltaba y atacaba, arrasaba y destruía. Luego venía a mis brazos llorando como un niño arrepentido".



Laura Manuela Torres B.

Ella había ido a dejarme una maleta con las pocas cosas que él tenía. No quería conservarlas y a él podrían hacerle falta. Un día María no pudo más. Tenía 20 años, muchas penas, pocos euros, un chiquillo y mucho miedo. Le pidió que se marchara. Esa mañana, expatriado por

su novia, Harold dejó el apartamento dando gritos. Golpeó la puerta, se quitó la ropa y corrió desnudo calle arriba, bajo una lluvia de cristales, huyendo en una carrera de delirio y de violencia. Todas sus angustias y temores estallaron al mismo tiempo en su cabeza y empezó un nuevo viaje del que ya no podía regresar.

A Colombia tampoco podía regresar. Hace un tiempo concluí que había sido sentenciado. Probablemente algún pleito de barrio. En esa época en las barriadas y tugurios de las urbes colombianas muchos otros muchachos vivían atrapados. Un error en la calle se pagaba con la vida y si a "hierro matas... o no matas..." Esa era, posiblemente, la verdadera razón de la resistencia de su madre a su regreso. Por eso había salido del país.

Estaba recluso en un sanatorio cuando me llamó. Me alegró saber que había recuperado su teléfono celular porque me permitía retribuir con palabras sus naranjas cargadas de esperanza. Lo

sentí tranquilo, un poco trabado, con la lengua pesada. Conociendo las terapias francesas no me pareció extraño. Yo sabía que todo lo que Harold había deseado y aún quería era reunir sus dos amores, madre y novia, en una misma tierra y vivir tranquilo.

En Francia tenía todo lo que deseaba. Pero no podía quedarse. No tenía documentos y sí una orden de expulsión. Tampoco podía regresar. Lo esperaban su madre, la pobreza y probablemente la muerte. No tenía reposo. El médico dictaminó no sé qué producto de la angustia causada por esa condición de no poder poner los pies en tierra firme. Exacerbada la patología, en su mente todo era campo minado. Esta fobia le impedía quedarse quieto, permanecer por algunos segundos en el mismo sitio. Caminaba sin cesar, se sentaba dos segundos, agitaba sus manos y sus pies y volvía a comenzar. Era el peregrino de la angustia. Esa era su locura, esa era su tortura. Diríamos que no se

hallaba en este mundo, en ninguno. Así que allí permaneció un tiempo, sedado, seguro.

La última vez que lo vi, la Cruz Roja lo llevaba hacia Colombia. Un nuevo pasaporte y un viaje de regreso de otros tantos periplos imaginados y reales. Unos ojos más tristes que el invierno, teñidos de alguna luz profunda que afluía moribunda. Un abrazo pausado, una mirada quebrada y un por qué sin respuesta. Me quedé con los ojos empapados, el alma partida, un teléfono mudo y el sabor nostálgico de las horas de naranjas y los tiempos de María. ©

Por ADDA BORDA MEDINA

MARIO LONDOÑO

ARTISTA COLOMBIANO EN LOS ÁNGELES

" ESTOS ÓLEOS, MAESTRO, EXHIBEN EL GRAN TEATRO- Ó CIRCO- DEL MUNDO SIN DRAMA POR EL HOMBRE SOLITARIO SIN NOMBRE QUE VIAJA A TRAVÉS DE NUESTRO MUNDO DESNUDO. ...TRANSPIRAN LA ACCIÓN CONGELADA BAJO EL HIELO SECO DEL ABSURDO QUE ES LO SURREAL, AQUEL QUE NIEGA CUALQUIER LÓGICA..."
- ERNESTO PORRAS COLLANTES

MARIO LONDOÑO, artista invitado a esta edición sobre la migración internacional, se trasladó a Estados Unidos hace varios años y ha exhibido sus obras en los Consulados de Colombia en Nueva York y Los Ángeles. El Maestro Londoño ha expuesto sus obras en el Festival Internacional de Milán (2006), en el Audis Husar Gallery de Beverly Hills (2005), y el IV Biennial de Arte de Medellín, entre otros.

Además, ha colaborado en publicaciones como las memorias del Festival Internacional de Poesía de la Revista Prometeo, así como en el diseño de las portadas de los libros de Juan Manuel Roca, Joao Guimarães Rosa y Fernando Arrabal¹. Respecto a su vida artística, quisiéramos destacar que el Maestro fue miembro del grupo de ilustradores del Magazín Dominical del diario El Espectador entre 1990 y 1999 y fue invitado especial del Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.

Para la Revista Orbis es un honor contar con su colaboración en nuestra edición número trece. A continuación incluimos una entrevista al Maestro sobre su experiencia como artista e inmigrante

¿Cómo ha sido su experiencia en Estados Unidos como artista de origen inmigrante?

Totalmente perceptiva, la observación, la vida y la atmósfera misma en el sitio donde me encuentro, forma parte importante de mi experiencia personal.

¿Cómo ve la experiencia de otros artistas que han emigrado al extranjero?

Diversas, no podría decir que existe un patrón común, digamos que es diferente en cada caso, dependiendo del enfoque y las condiciones que eligen y como se desenvuelven. Esto de la inmigración de las personas es como la famosa parábola del sembrador, depende del terreno donde caiga la semilla.

¿Por qué decidió irse?

Yo no me he ido, permanezco en otro país, no puedo dejar de ser colombiano.

¿Qué dificultades y oportunidades ha tenido?

Las dificultades como las oportunidades son distintas, dependiendo del potencial de las personas. Es importante prestar atención al idioma, evita muchas dificultades y pérdida de tiempo. Estados Unidos mide y reta a los individuos por sus capacidades, eso lo hace demasiado atractivo para ciudadanos y profesionales sin oportunidades que salen del país.

¿Le gustaría que Colombia conociera su obra?

Más que responder sí, la verdad es que todos mis cuadros van dedicados a mi país de corazón.

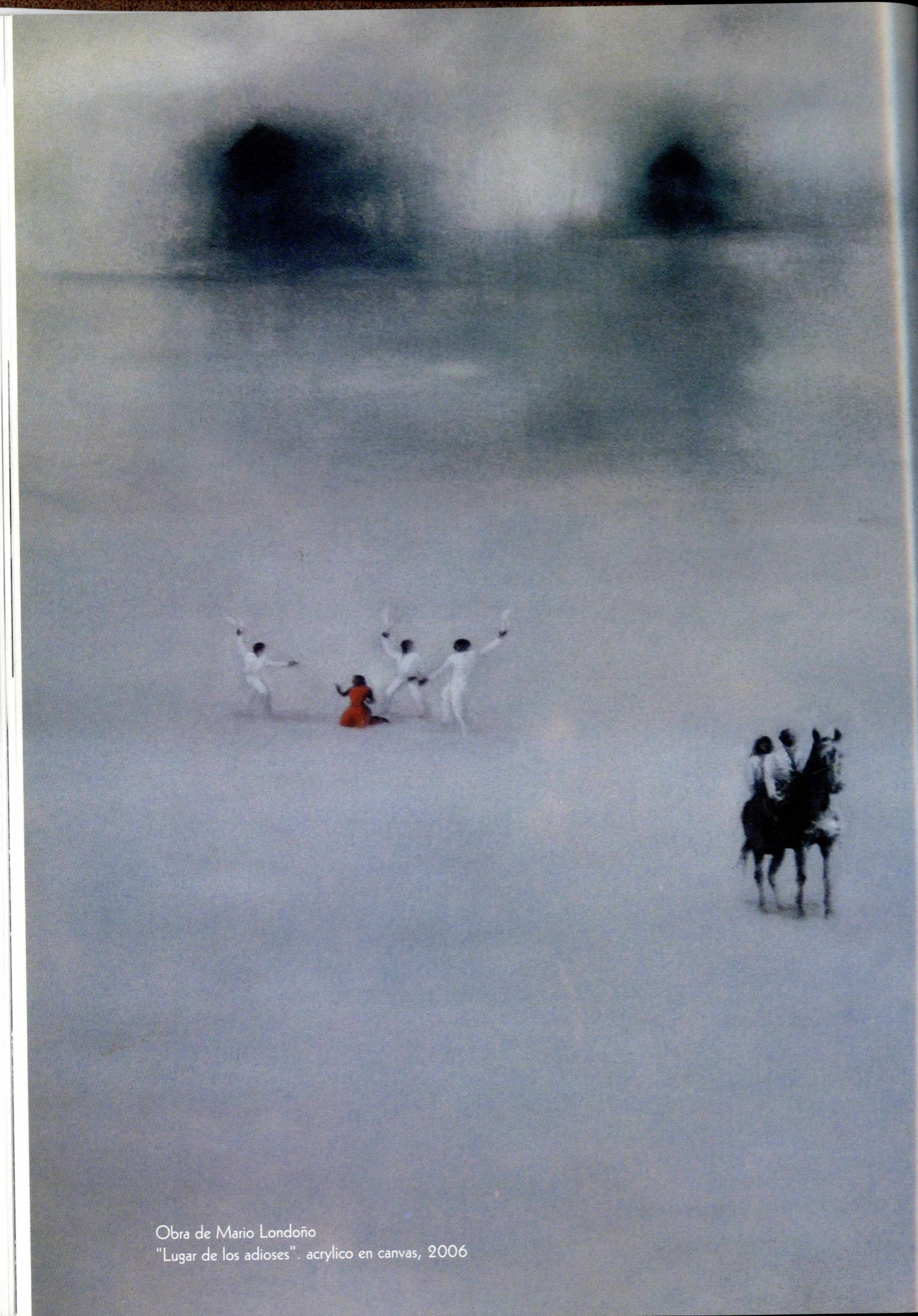
¹Para mayor información sobre el Maestro, consultar la página www.artmariolondono.com



Obra de Mario Londoño
"Iluminaciones" acrílico sobre tela. 2001

Lector: visitanteblaa

No. Pedido: 78569



Obra de Mario Londoño
"Lugar de los adioses". acrílico en canvas, 2006



LA GLOBALIZACIÓN Y LOS CAMBIOS EN LA DIPLOMACIA

"LA DIPLOMACIA COMERCIAL Y LA PROYECCIÓN
DE LA DIPLOMACIA COLOMBIANA"

POR. YADIR SALAZAR MEJIA
Primer Secretario de la Carrera Diplomática y Consular, asesora Viceministerio de Comercio Exterior, Dirección de Relaciones Comerciales, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

LA PRÁCTICA DIPLOMÁTICA y consular se ha visto abocada a grandes cambios. Las funciones tradicionales de la diplomacia, representación y defensa de la soberanía nacional, al igual que su velocidad de ejecución, se han transformado sustancialmente, producto de la globalización, la

consecuente multiplicidad de actores en la escena internacional y el crecimiento del peso del comercio internacional¹ en las relaciones entre países y bloques. Este crecimiento se ha visto acompañado de un auge inusitado de la inversión, creando un vínculo estratégico entre ambas variables.

A lo anterior se suma el elevado nivel de incertidumbre que trajo consigo la globalización y la exposición constante de los países a nuevas tendencias, nuevos actores y nuevos patrones de consumo; producto del cambio tecnológico y del mayor acceso de la población al mismo.

Este escenario demanda de la práctica diplomática mayor dinamismo, manejo profundo y oportuno de los temas de la agenda internacional, poder de iniciativa, capacidad de antelación ante fenómenos de diferente índole y capacitación comercial. La diplomacia se ha convertido en una herramienta comercial por excelencia que ostenta un manejo de información privilegiada y un poder de retroalimentación fundamental para los sectores públicos y privados de los países. Es así como los países que mejor promueven su comercio son hoy en día aquellos que coincidentalmente aumentan su peso político en la arena internacional.

Por esta razón y con mayor frecuencia la política exterior de los

países hace énfasis en la diplomacia comercial que se podría definir como la ejecución de una serie de metas estratégicas, a través de acciones programáticas, que desembocan en un mejor posicionamiento del país en el entono económico internacional, lo cual a su vez debe traducirse en beneficios al interior del mismo y en mejoras para el entono empresarial y la sociedad en su conjunto.

El comercio, apalancado por el crecimiento de las exportaciones y la atracción de capitales extranjeros, ha probado ser, en muchos países del globo, un instrumento eficaz de inserción económica internacional y motor del desarrollo económico nacional.

Existen numerosos estudios que demuestran que los países más orientados hacia el exterior suelen crecer con más rapidez que los demás y a su vez proporcionar un mayor alivio a la pobreza². Aún más, para muchos países en desarrollo, el comercio —como

porcentaje de los ingresos nacionales— es más importante que para la mayoría de las grandes economías desarrolladas³.

Pero es claro que la distribución del comercio internacional no es equitativa; aproximadamente el 75% de los países del mundo alcanza tan sólo una participación del 5% en el comercio mundial.

Según el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), América Latina participaba en los años 50 con un 12% de este comercio, mientras que ahora apenas llega al 4%⁴. Este detrimento se explica por el crecimiento acelerado de otras economías como las asiáticas que tienen mayores niveles de competitividad. De ahí la importancia que los países participan activamente e incidan en la definición de las reglas internacionales de comercio y que conquisten nichos de mercado para sus productos.

Acceptando pragmáticamente y en cierta medida con resignación a la lógica de La globalización y nuestra presencia en un mundo altamente



integrado y regionalizado, en el cual el comercio y la competitividad juegan cada vez más un rol preponderante, la diplomacia comercial constituye una herramienta clave de inserción en los procesos de apropiación y explotación de nichos de oportunidades y negocios. Dicha lógica demanda del sector público de los diferentes países una gran madurez institucional, la cual involucra, entre otras cosas, capacidades de orden gerencial, así como un compromiso férreo, una clara visión y proyección de futuro. El Secretario de la Función Pública de México, Eduardo Romero Ramos, califica las capacidades gerenciales⁵ como la suma de:

1. visión estratégica; 2. liderazgo; 3. orientación a resultados; 4. trabajo en equipo; 5. negociación.

Además resalta la importancia de que el funcionario público cuente con capacidades técnicas transversales y capacidades técnicas específicas, cuyo requerimiento depende de cada puesto, y que cada una de estas sean certificadas, ya que "la certificación es el proceso por el cual se determinan aptitudes, se confirma el nivel de dominio de los conocimientos y habilidades de un servidor público de carrera, así como sus actitudes, mediante la evaluación de las conductas propias de cada capacidad".

En este contexto, la visión institucional está orientada a resultados y se nutre de la identificación de necesidades en la gente del común, en el empresario y demás

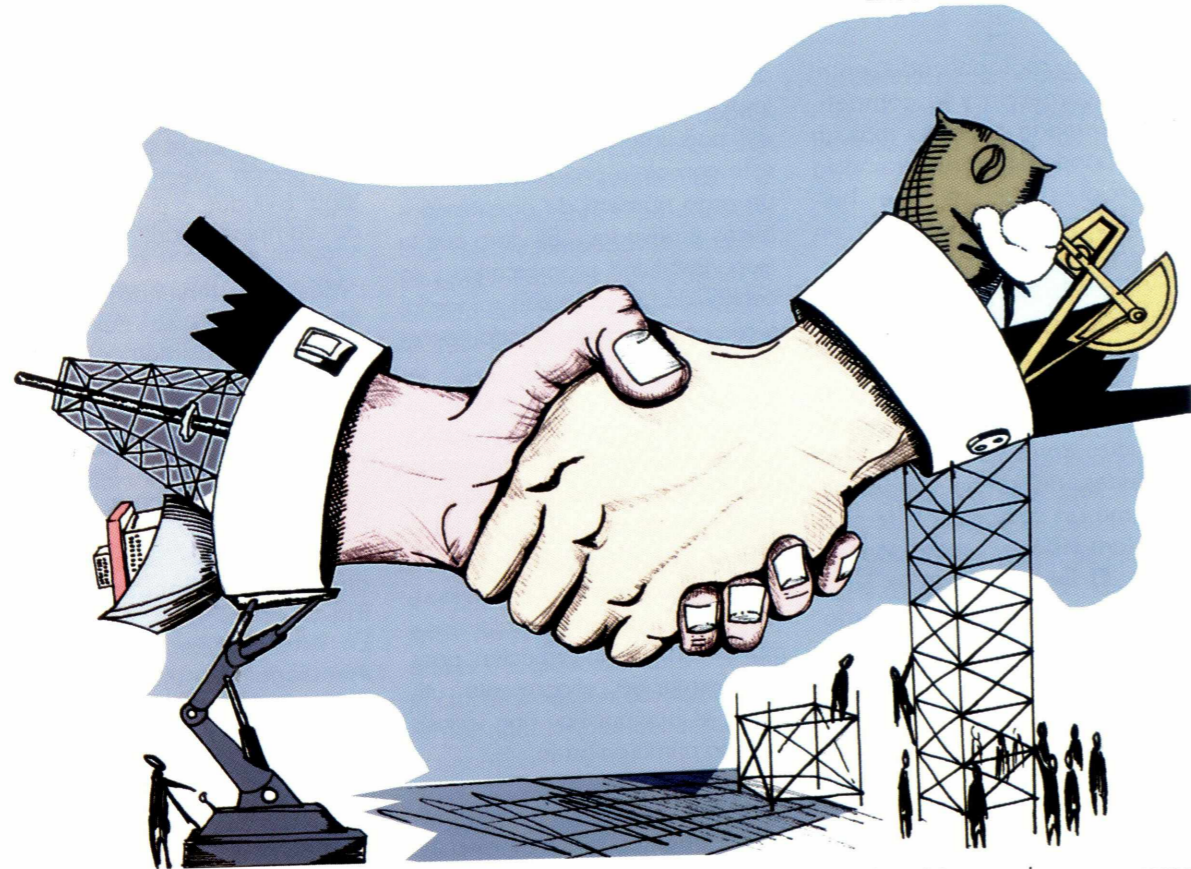
agentes sociales, lo cual permite lograr una inserción competitiva⁶ del país internacionalmente. En este complejo proceso interviene un gran número de agentes públicos y privados. Es claro que la responsabilidad programática y la continuidad de la política comercial recae en cabeza del Estado, representado a su vez por un grupo de entidades involucradas tanto en la concepción como en la ejecución y actualización de la política comercial. En este artículo se aborda el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores como rector de las relaciones internacionales del país, ejecutor de la diplomacia, catalizador y multiplicador de información, pues la información eficazmente utilizada es hoy por hoy una valiosa materia prima en bruto.

Así, las actuaciones y omisiones de los agentes públicos responsables de la práctica diplomática y consular tienen implicaciones determinantes en la inserción internacional dinámica que buscan Colombia y los demás países del globo, sus competidores. Los agentes diplomáticos son los primeros llamados a analizar metódicamente el entono internacional, reconocer tendencias, actualizar posiciones, proyectar el potencial económico y exportador de su país, promover las inversiones extranjeras, detectar temas sensibles en el escenario internacional y negociar en beneficio del país. Por otra parte y dado que el comercio internacional no sólo incluye el comercio de bienes sino de servicios y operaciones de logística, entre otros, se hace necesario que los agentes diplomáticos interactúen permanentemente con las distintas entidades y ministerios encargados de la política económica y comercial, así como con los gremios y

los empresarios, que fomenten consultas y coordinen actividades con profundidad y eficacia. Esta interacción efectiva ayuda, sin lugar a dudas, a elevar los niveles de competitividad.

Más aún, teniendo en cuenta que las condiciones del comercio mundial son asimétricas y que la gestión del sistema multilateral de comercio es bastante compleja, es importante para países como Colombia valerse de herramientas como la política exterior y el recurso diplomático para contribuir a lograr una inserción dinámica, competitiva y equitativa en el comercio global. En este contexto, es oportuno mencionar dos ejemplos cercanos, a fin de evidenciar el poder de acción de una diplomacia comercial sólida e impulsada desde la Cancillería.

Es el caso de Brasil. Los diplomáticos de Itamaraty son reconocidos por el dominio de los temas de la agenda mundial, por su audacia y su protagonismo en el quehacer internacional, y más allá, por su exigente preparación y su profundo conocimiento tanto de su país como de los demás países del globo. Estas características les han permitido desarrollar habilidades excepcionales para capitalizar oportunidades internacionales y revertirlas en beneficio de sus sectores privados nacionales. El jefe de las negociaciones comerciales en Brasil es el Ministro de Relaciones Exteriores. La diplomacia chilena goza de una impronta similar: hay una exitosa expansión de su comercio exterior y una acertada diversificación de sus socios comerciales. Vale la pena resaltar que Chile ha desarrollado una visión clara de la importancia de Asia en el entorno mundial y un sentido de pertenencia



DIPLOMACIA Y POLÍTICA 54

cia a la cuenca del Asia-Pacífico. Hace 15 años Chile empezó a reforzar su presencia en este espacio geográfico⁷ con nuevas representaciones diplomáticas y comerciales en los diferentes países del sudeste asiático, como una forma inserción dinámica en el pacífico para después entrar a la APEC⁸. Desde su ingreso a esta organización⁹, las exportaciones de Chile han presentado un crecimiento sostenido a esa región¹⁰. Colombia, que ha buscado ingresar a la APEC desde 1996, contradictoriamente cerró sus representaciones diplomáticas y consulares en Australia, Tailandia e Indonesia¹¹ en el 2002.

Siguiendo con el caso colombiano es importante reconocer que nuestro país ha logrado en los últimos años un crecimiento

considerable de su intercambio comercial con el mundo¹². No obstante, se hace necesario redoblar esfuerzos, pues para citar un simple ejemplo, en el año 2002 Colombia exportó USD 11.897 millones de dólares¹³, lo cual equivale al valor que Chile exportó a los países de la APEC en 1994. Así mismo, la CEPAL sugirió en un estudio que "América Latina y el Caribe deben consolidar una nueva diplomacia económica hacia la República Popular China, para aprovechar las ventajas y mejorar cualitativamente sus vínculos económicos y de cooperación"¹⁴.

Entendiendo que la Cancillería colombiana es la llamada a apoyar efectivamente esta urgente necesidad, se requiere fortalecer la Academia

Diplomática y los programas de capacitación, que deben ser permanentes e impartirse en todos los escalafones¹⁵. Es prioritario adelantar capacitaciones y seminarios de actualización comercial, pues con ello se contribuirá a que los diplomáticos colombianos, en planta interna y externa, puedan ofrecer con conocimiento y autoridad los insumos que requieren las cámaras de comercio, los exportadores y los importadores, los microempresarios, los inversionistas, los banqueros, y todos aquellos agentes que intervienen en el campo económico y comercial y que esperan del sector público orientaciones útiles, oportunas y claras, con el fin de expandir, continuar, o simplemente explorar posibilidades de negocios en el exterior.

En este punto es conveniente plantear la posibilidad de llevar a cabo un programa de intercambio permanente de diplomáticos de la Cancillería colombiana con funcionarios de diferentes entidades del Estado, como los Ministerios de Agricultura; Comercio, Industria y Turismo; Minas y Energía; Planeación Nacional, y Gobernaciones y Alcaldías entre otros. A mayor conocimiento del país, más efectiva será la representación de nuestra realidad en el exterior y la canalización de oportunidades que nutran la base socio-económica del mismo.

Complementariamente, se requiere un fortalecimiento técnico de la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales, y un trabajo más estrecho con el Ministerio de Comercio Exterior que aporte el valor agregado con el que cuenta la Cancillería: conocimiento de la geopolítica mundial y anticipación de tendencias, manejo de los temas de la agenda internacional, percepción de la imagen del país

en el exterior, interlocución con las comunidades colombianas en el exterior, manejo concertado de asuntos sensibles como derechos humanos y temas laborales, entre otros. La participación de nuestros diplomáticos en el sistema multilateral de comercio y en las negociaciones comerciales debe ser más activa; ya que demanda competencia política y técnica, es decir, conocimiento de los temas nacionales y de su peso y articulación en el ámbito internacional, al igual que una capacidad de interlocución interinstitucional que demanda saber qué está en juego, conocer las sensibilidades sectoriales y estudiar y comunicar oportunamente los asuntos.

Nuestra política exterior debe ajustar algunos elementos a la realidad de la globalización que, como se ha mostrado, es en gran medida económica. De ahí la necesidad de fortalecer el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores en el proceso de consolidación de la política comercial

colombiana, ofreciendo un alto nivel de capacitación de los agentes diplomáticos y consulares en temas y procedimientos comerciales. Este liderazgo se puede apalancar con la creación de un esquema ágil de identificación y canalización de información comercial relevante en las Embajadas y Consulados, dirigido a las entidades públicas y privadas en el país; con la apertura de nuevas Embajadas y Consulados en regiones geográficas con potencial comercial para nuestros productos; con el intercambio de profesionales mencionado anteriormente; y con el fortalecimiento académico permanente del recurso humano.

Son muchos los temas y los mecanismos que quedan por explorar en este campo. Las reflexiones contenidas en este artículo buscan recoger la dimensión de la diplomacia comercial en el mundo contemporáneo para vincularla a la necesidad de proyección de la diplomacia colombiana hacia esta realidad.

DIPLOMACIA Y POLÍTICA 55

¹Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), desde 1948 el comercio mundial ha crecido invariablemente a un ritmo mayor que la producción mundial. El volumen del comercio de bienes ha crecido a una tasa promedio del 6% anual, en tanto que la producción mundial de mercancías lo ha hecho en un 4%. En términos de volumen, eso significa que el comercio mundial se ha multiplicado por 18 desde 1948, mientras que el PIB mundial por 8. El comercio mundial de mercancías en el año 2004 ascendió a USD 8,9 billones de dólares.

²David Dollar, "Globalization, Inequality, and Poverty since 1980", Banco Mundial, 2001; Jeffrey Frankel y David Romer, "Does Trade Cause Growth?", en *American Economic Review*, junio de 1999.

³Informe de la Reunión de Expertos sobre la Facilitación del Comercio como Motor de Desarrollo de la UNCTAD, Ginebra 21-23 de septiembre de 2005. (TD/B/COM.3/EM.24/3).

⁴La mayor participación corresponde a las economías de Brasil, México, Chile y Argentina.

⁵Foro Iberoamericano "Revitalización de la Administración Pública: Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública", celebrado en México el 5 y 6 de mayo de 2005. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0051507.pdf>.

⁶"Si queremos ser competitivos, la celebración de acuerdos debe estar acompañada de un ambicioso programa de reajuste institucional y normativo. La calidad es uno de sus capítulos". Jorge H. Botero, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, *Columna semanal*, 31.10.2006.

⁷"El Avance de Chile en Asia", Douglas Murray, Socio Fundador Viña Montes S.A., en *Boletín del Instituto de Estudios del Pacífico*, Universidad Gabriela Mistral, Abril 2005-Año XVI N° 80, Santiago de Chile. (ISSN 0717-2443)

⁸La APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) es un foro de cooperación económica creado en 1989, cuenta con 21 países miembros que en conjunto representan más de 2.500 millones de consumidores y un 47% del PIB mundial.

⁹El ingreso de Chile a APEC como miembro pleno se materializó en Bogor, Indonesia, en 1994, después de que este país participó como invitado durante un año en los grupos de trabajo.

¹⁰Según cifras del Banco Central de Chile tan sólo en 6 años las exportaciones de este país a los países de la APEC pasaron de USD 11.604 millones de dólares en 1994 a USD 18.153 millones en el año 2000.

¹¹Leonardo Carvajal: "Indonesia y Colombia: Lejanía geográfica, cercanía temática", http://www.indonesiabogota.org.co/espanol/body_leonardocarvajal.html

¹²Según cálculos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 1995 Colombia exportó al mundo USD 10.201 millones de dólares; en el año 2005 la cifra ascendió a USD 21.190 millones.

¹³Cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

¹⁴En Series CEPAL: Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe, Hernán Gutiérrez, N° 42- Marzo 2004.

¹⁵Según el Decreto - Ley 274 del 22 de febrero de 2000, por el cual se regula el Servicio Exterior de la República de Colombia y la Carrera Diplomática y Consular, son categorías del escalafón de la Carrera Diplomática y Consular las siguientes: a) Tercer Secretario; b) Segundo Secretario; c) Primer Secretario; d) Consejero; e) Ministro Consejero; f) Ministro Plenipotenciario; g) Embajador.

LAS ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS: DESAFÍO NACIONAL E INTERNACIONAL

POR: DIANA PATRICIA AGUILAR PULIDO
Ministro Plenipotenciario de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia. Fue Coordinadora del Área de Desarme del 2002 al 2005 y actualmente se desempeña como Encargada de Negocios, a.i. de Colombia en Noruega.

INTRODUCCIÓN

¿Regalaría usted de cumpleaños a su hijo un arma de fuego? —No, jamás— dirían muchos. ¿Pero qué diría un padre que vive con sus hijos en un bosque en el que la cacería hace parte de su vida cotidiana? ¿Qué diría usted si fuera víctima de un atraco en el que un policía que llega en su ayuda, se ve disminuido por no tener un arma para disuadir al atacante? ¿Cómo podrían los ejércitos proteger, sin armas, las fronteras de agresores externos? ¿Qué pensamos al enterarnos de que en nuestro país mueren a diario jóvenes y niños a manos de pandilleros armados? ¿Cómo pensamos al ver la cantidad de desplazados que genera la violencia con armas?.

Cuando se porta un arma de fuego es posible reaccionar oportunamente en caso de un ataque, y utilizarla como defensa, pero también es posible no reaccionar a tiempo, y exponerse a que el atacante utilice su propia arma para atacarlo a uno. Se conocen muchos casos en los que los portadores de armas de fuego, sufriendo depresiones profundas,

han llegado a ocasionar masacres y posteriormente suicidio.

Un arma de fuego, bien sea esta una pistola, un revolver, un fusil o una ametralladora, es en primera instancia sinónimo de violencia, no obstante, cambiando de contexto o de circunstancias, puede significar también seguridad. He aquí el gran dilema de las armas pequeñas y ligeras, su doble significación de seguridad y violencia, de legalidad e ilegalidad, de protección y crimen.

Este carácter doble de las armas se ve seriamente amplificado y claramente reflejado de manera colectiva. Las armas de fuego sirven para proteger y resguardar el orden interno y las fronteras nacionales, pero también alimentan, profundizan y agravan los conflictos internos. Causan masacres y bandolerizan a nuestra juventud; con ellas se cometen serias violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; generan desplazamientos y están vinculadas al intercambio ilegal con drogas y a la explotación ilegal de recursos naturales¹.

Por lo anterior cabe entonces preguntarnos: ¿pueden los Estados dar cuenta de esta complejidad?

¿Qué tan autónomos son en las decisiones respecto a las armas a nivel nacional e internacional? ¿Les corresponde a ellos toda la responsabilidad de control y uso? ¿Tienen que ver algo los valores, prin-

cipios y cultura en general en esta problemática?. Con este artículo pretendo mostrar y desarrollar, en la medida de lo posible, la complejidad de esta problemática a nivel nacional e internacional, y con ello pretendo avanzar en la identificación de las causas que originan las innumerables dificultades que hacen del control de las armas pequeñas y ligeras, un verdadero desafío nacional e internacional.

LEYES PARA LAS ARMAS: DURA TAREA

Como todos sabemos, cada Estado tiene una especificidad tan concreta, que siempre debemos recordar que la situación geográfica, socio-política y económica de un país, determinan sus políticas nacionales de manera histórica y sincrónica, su política exterior, y su peso específico frente a la Comunidad Internacional. Sin embargo, todos los países sin excepción, se ven abocados a mantener e incrementar su seguridad frente a amenazas internas o externas. Motivo por el que las armas y las políticas que se refieren a ellas, actualmente hacen parte de la legislación de todos los estados de la Comunidad Internacional.

Las políticas y legislaciones nacionales sobre armas pequeñas y ligeras varían en grado de amplitud y ámbito de aplicación, como en la jerarquía de los actos legislativos que las regulan. Hay que señalar, en primera instancia, que las legislaciones hacen importantes diferencias entre las armas autorizadas para uso civil, y las de uso privativo de las Fuerzas Armadas. En cuanto al uso civil, por ejemplo, existen países con fuertes regulaciones de uso, pero con más flexibilidad en su adquisición. Tal es el caso de Estados Unidos, que por ser una confederación, contempla regulaciones diferentes en cada uno de sus Estados respecto a la compra, porte, o tenencia de armas autorizadas para los civiles.

En otros países la normatividad es bastante fuerte, tanto para producirlas, como para venderlas, tal es el caso de Inglaterra y Noruega. Algunos países son fuertes en controles internos, pero frágiles en los controles de exportación de armas que fabrican, como en el caso de Rusia. Para muchos Estados la producción, venta y comercialización de armas la realizan empresas privadas como en el caso de Bélgica, en donde todas las transacciones están controladas por el Estado. Para otros países, como en el caso de Colombia, todo lo que tiene que ver con la fabricación, comercio legal, y control y combate del tráfico o venta ilegal, está a cargo directamente del Estado.

Aunque las comparaciones puedan parecer extremas, voy a comparar a continuación, por razones de claridad y de espacio, a un país productor de armas, Estados Unidos, con otro afectado por su tráfico ilícito, Colombia, para exponer y desarrollar con base en ella, las enormes dificultades que enfrentan los Estados para resolver el desafío de implementar un mejor control de las armas y combatir, al mismo tiempo, su tráfico ilegal.

Como se menciona al inicio de esta sección, la política o legislación de las armas pequeñas y ligeras, está íntimamente ligada a las condiciones particulares de cada país. Por ejemplo, la constitución de Estados Unidos contempla el derecho a la defensa individual. Su historia de colonización estuvo caracterizada por el uso de armas, ya que debido a las enormes distancias a las que vivían unos de otros, se



fortaleció la necesidad de auto-protección a través de ellas. Por este motivo, las legislaciones nacionales de ese país suelen tener en cuenta dichos antecedentes, como derechos fundamentales, normas culturales y valores sociales. En el mismo panorama aparecen también pero las grandes compañías productoras de armamento y municiones, quienes poseen grandes recursos y hacen un *lobby* constante a favor de la venta libre de armas a los civiles².

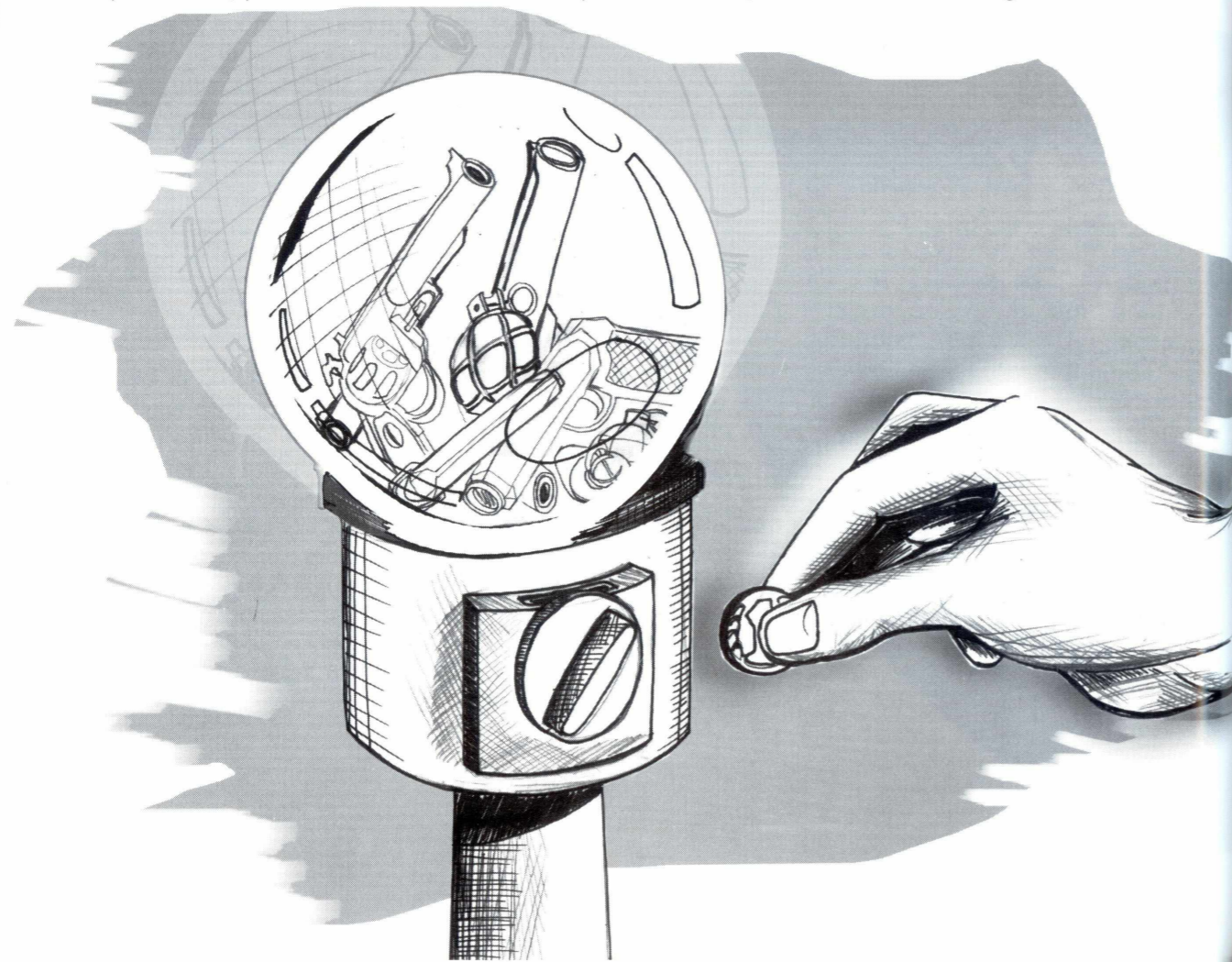
En el caso de Colombia, aunque todo lo referente a las armas de uso civil y de uso privativo de las Fuerzas Armadas está controlado por el Estado, su situación interna requiere de un fuerte control de compra, venta, transporte, almacenamiento y destrucción de armas. La ubicación geográfica del país facilita, por sus extensas

y selváticas fronteras terrestres y por su doble acceso marítimo, el ingreso ilegal de armas y municiones de todo tipo. La demanda de armas por parte de los grupos al margen de la ley, ha ocasionado robos y asaltos a las Brigadas Militares. Las necesidades de seguridad interna han generado escoltas y compañías de seguridad privada, ocasionando un alto incremento de venta y adquisición de armas ligeras. Colombia ejerce actualmente fuertes controles de venta, adquisición y registro de armas vendidas a los civiles, infligiendo fuertes penas en caso de pérdida o robo de las armas registradas, y mejorando sus políticas por medio de fuertes acciones internacionales para controlar el ingreso de armas al territorio nacional.

Como se puede observar, sin

importar si se es productor o país afectado, las políticas de armas pequeñas y ligeras, no solo deben controlar y procurar el comercio legal, sino también tener fuertes regulaciones de importación, exportación y tránsito. Por lo tanto, es imposible hablar de armas sin abarcar las dimensiones nacional e internacional.

Cuando un Estado va a regular sobre armas de fuego, se evidencia la pluralidad de actores que dan cuenta de los valores, tradiciones y derechos de su sociedad. En el caso de los Estados Unidos, las empresas productoras, las compañías privadas de servicios de seguridad, el servicio de aduanas y el Departamento de Estado, son grandes e importantes actores que juegan un papel predominante en el trabajo preparatorio y en los resultados de las legislaciones.



En el caso de Colombia, por ser la legislación sobre las armas un monopolio del Estado, se consultan actores netamente gubernamentales como son el Ministerio de Defensa, el de Interior y Justicia, el de Comercio y el Departamento Administrativo de Seguridad.

La formulación de políticas nacionales sobre control de armas no es un proceso sencillo. Involucra actores civiles y militares, intereses políticos y comerciales. Su objetivo es brindar protección y dar seguridad interna y externa a los Estados. Tomar las decisiones implica balancear seguridad y protección, teniendo cuidado de no inundar el mercado nacional e internacional, con armas en exceso que generen un comercio ilegal.

Para los Estados Unidos o Brasil, que son confederaciones, el proceso es aún más complejo. Instituciones federales como el FBI (*Federal Bureau of Investigation*) o la ATF (*Alcohol, Tobacco and Firearms*) dan cuenta de ello. Para Colombia, la negociación entre civiles y militares, y las dificultades que enfrentan las diferentes agencias y organizaciones que participan en la lucha contra la droga, el tráfico de armas, y el crimen organizado, es una labor que exige no sólo recursos humanos y financieros, sino también tiempo, coordinación, colaboración, y respeto mutuo por el trabajo que realiza cada uno de los involucrados.

En lo que respecta a la legislación internacional, todos los países que fabrican, comercian o permiten el

tránsito de armas, requieren un estricto régimen de regulación sobre las transferencias que hacen de armas. Ciertos países, debido a su laxitud en las regulaciones sobre retransferencias de armas comercializadas legítimamente³, se han convertido en proveedores importantes de grupos insurgentes y terroristas violentos.

Así las cosas, las reglamentaciones de la Ley de Control de Exportaciones de Armas de Estados Unidos - AECA-, rigen las exportaciones comerciales de todos los artículos y servicios de defensa estadounidenses, así como las transferencias gubernamentales por medio del programa de Ventas Militares al Extranjero -FMS- (*por sus siglas en inglés*). Conforme a estas regulaciones, se requiere de la aprobación del gobierno de Estados Unidos para cada transacción de artículos y servicios de defensa.

En el caso de Colombia, la Industria Militar -INDUMIL- es la encargada de aprobar las importaciones y exportaciones que se hacen, por ser Colombia un país más importador que exportador. Para sus importaciones, exige por ejemplo, que las armas o municiones vengán marcadas para *Indumil Colombia*. Actualmente se enfrenta a la enorme tarea de seguir capacitando, técnica y financieramente, a su personal civil y militar en las fronteras para evitar el tráfico ilegal de armas hacia Colombia. INDUMIL, en consulta con el Ministerio de Relaciones Exteriores, procurando evitar cualquier violación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y salvaguardando

su propia legislación, es estricta en los procesos de aprobación de certificados de usuario final de armas, para asegurarse de que no haya desvíos, y de que las transferencias estén autorizadas por el Estado-comprador cuando realiza sus importaciones.

Los anteriores ejemplos son algunos de los retos internacionales que los países tienen que asumir en un comercio legal de armas que no es asunto público. Debe manejarse con extrema cautela sin estar sujeto casi a ninguna fiscalización, motivo por el que hace parte de las mercancías que regula la Organización Mundial de Comercio -OMC-. En razón de lo anterior, no existen datos exactos sobre quiénes y a qué países, venden cuántas y cuántas armas hoy en día en el mundo entero.

ACCIÓN INTERNACIONAL

Las diversas iniciativas internacionales de la posguerra fría, han querido hacer cada vez más transparente el comercio legal de armas para ayudar a controlar el tráfico y la proliferación ilícita. Entre ellas la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, explosivos y otros materiales relacionados -CIFTA-, firmada en noviembre de 1997. Este tratado requirió de los Estados el fortalecimiento de sus controles fronterizos, la marcación de todas las armas de fuego, y el intercambio de información sobre fabricantes, negociantes, importadores y exportadores de armas.

En mayo de 1998, los entonces 15 países miembros de la Unión Europea – UE –, hicieron un compromiso político para crear un código de conducta que rigiera las transferencias de armas. Dicho código establece ocho criterios para las exportaciones de armas procedentes de la UE, que imponen restricciones sobre las transferencias a quienes hubieran violado los derechos humanos, a los gobiernos represores y a las exportaciones hacia áreas donde hubiera conflictos prolongados.

En julio de 2001 se suscribió también, en el marco de las Naciones Unidas, el Programa de Acción sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Este instrumento es un acuerdo políticamente vinculante, en el que los Estados se comprometen a tomar toda clase de medidas nacionales, regionales y globales para controlar el tráfico ilícito y la proliferación de armas.

El Programa de Acción estableció, como mecanismos de seguimiento, conferencias bianuales, a cinco años, y una Conferencia de Revisión para evaluar la aplicación y los avances de lo estipulado en el Programa.

Estas y otras iniciativas, al igual que negociar aspectos del Programa como lo son el marcaje y el rastreo, un tratado para el comercio de armas, y el control a los intermediarios en las operaciones comerciales, revelan claramente la importancia que la comunidad internacional le ha dado al desafío de enfrentar el tráfico y abuso de las armas de fuego.

Sin embargo, a pesar de las múltiples iniciativas, el aumento de la venta y proliferación del tráfico ilegal, de homicidios, de conflictos, de desplazamientos, etc., debemos preguntarnos ¿por qué no arrojan resultados los esfuerzos nacionales e internacionales al enfrentar la problemática?.

HACIA UNA EVALUACIÓN APROXIMADA

En la demanda:

Responder el anterior interrogante no es nada fácil, y menos si tenemos en cuenta que los esfuerzos varían de nación en nación, de región en región y de continente en continente. Es necesario que veamos más de cerca cómo y en qué medida, el contexto internacional ha ayudado y/u obstaculizado el progreso real del control de las armas pequeñas y ligeras. no obstante, intentaré delinear una posible respuesta.

En primer lugar, y como esbozamos en la primera sección de este artículo, las medidas nacionales, a pesar de los grandes progresos, requieren aún de una mayor y profunda labor a todos los niveles, particularmente en los países afectados por este flagelo, o que experimentan violencias urbanas crecientes, debido a la utilización de armas de fuego. Es necesario que al interior de los Estados se consoliden los ya existentes Comités de Coordinación Nacional, o Puntos Focales constituidos por las instituciones concernientes, para avanzar efectivamente en la formulación de políticas intersectoriales que abarquen la problemática de una manera integral. Es decir, no es suficiente

tener una buena regulación, si ésta no se aplica y si no recoge el consenso nacional respecto al lugar que le corresponde a las armas en la sociedad.

Asimismo y aunque se ha venido trabajando con ONG's para realizar campañas de desarme, no será posible llegar a consolidarlo sin establecer primero programas que fomenten una cultura de paz, que desbaraten el mito del poder por las armas en manos de la población civil y que ayuden a reducir el impacto humanitario que se genera entre las víctimas.

De igual forma, a nivel nacional, los civiles no cesarán en su demanda de seguridad individual, si el Estado no les brinda una adecuada protección colectiva, y con ello, confianza en la Fuerza Pública. Los Estados deben recuperar el monopolio de las armas, pero eso únicamente se logrará si se han recuperado primero la gobernabilidad y la legitimidad que demandan las poblaciones.

Por lo anterior, y tal como se ha venido haciendo en estos años, es urgente seguir apoyando las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor del desarme, que están en capacidad de trabajar en las zonas en las que se realiza, y llevar a cabo un trabajo comunitario. Por otra parte, las ONG's nacionales son el vínculo de las ONG's internacionales, hoy por hoy, uno de los principales actores en la solución, o al menos en la definición de propuestas de políticas para los Estados para controlar la proliferación de armas de fuego y municiones.



No es posible pensar que lograr una sociedad sin armas fuera del control legal y legítimo de las autoridades correspondientes, se pueda llevar a cabo sin la labor de todos y cada uno de sus componentes. Esto significa que los medios de comunicación, las universidades, los colegios, las empresas, los sindicatos, los gremios etc., deben aportar su grano de arena adelantando fuertes campañas en contra del uso de armas, y promover la resolución de conflictos de manera pacífica.

En el plano nacional, es cada vez más necesario que los organismos de control que tienen la autoridad para portar y usar armas, sean cada vez más estrictos con el uso que hacen sus miembros de ellas. Se hace imperante eliminar la corrupción de las armas de dotación, tanto entre los agentes civiles, como entre los militares. Infortunadamente eliminar la corrupción no es una tarea fácil cuando se gana tan poco, y la demanda ilegal por las armas es tan amplia.

Estos desafíos nacionales varían.

Para algunos países de África, después de los conflictos internos en que han vivido, el fortalecimiento, o la reconstrucción institucional, es el primer paso para controlar la proliferación y el tráfico ilegal de armas que padecen. Para América latina el gran reto no es únicamente fortalecer sus legislaciones nacionales, sino aplicarlas, depurar sus organismos de seguridad, y concienciar a sus poblaciones de la importancia de una cultura de paz.

En la oferta:

En la política internacional de las armas de fuego y las municiones, los países productores, al contrario del problema de la droga, tienen en gran medida el poder de orientar la agenda hacia un mayor compromiso por parte de la comunidad internacional.

Desde el final de la Guerra Fría, el interés se concentró en las armas pequeñas y las armas portátiles, principalmente como resultado del aumento radical de la cantidad, duración y capa-

cidad destructiva de los conflictos internos, muchos de los cuales exigieron costosas misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. El panorama de seguridad internacional cambió, de experimentar guerras internacionales a gran escala, a sufrir frecuentes conflictos internos en escalas menores, en un momento en que las normas internacionales, los regímenes de control de exportaciones, y los tratados para controlar o eliminar las armas de destrucción en masa, lograron un progreso substancial. Al mismo tiempo, la proliferación y uso de armas pequeñas entre los criminales, comenzó a plantear amenazas crecientes a la seguridad nacional y regional.

No se le escapa a los analistas que el tema llegó a la Agenda de las Naciones Unidas por la insistencia activa de países como Colombia, sino también por el término de la Guerra Fría, evento que ocasionó el desmoronamiento del Pacto de Varsovia, y con ello, una circulación incontrolada de armas alimentada por la desmembración de la antigua Yugoslavia y la caída de Albania, países que inundaron el mercado de los países europeos con armas provenientes de sus propios conflictos. Países como El Reino Unido, Francia y Alemania, impulsaron las negociaciones a través de la Convención de Palermo que se ocupó de las armas de fuego en uno de sus tres protocolos⁴.

Estados Unidos, a pesar de sus grandes reticencias por una mayor regulación de las armas,

se vio empujado por la presión internacional, por la situación interna desestabilizadora de conflictos como el colombiano, y por las masacres ocurridas en algunos países de África, a aceptar no solo la inclusión del tema en la Agenda de Naciones Unidas, sino también el compromiso del Programa de Acción.

La acción de los países productores ha oscilado entre promover acuerdos política o jurídicamente vinculantes para un mayor control, financiar programas de fortalecimiento institucional para rastreo o destrucción, y apoyar a sus ONG's para impulsar y mantener la actividad en la lucha contra el tráfico de armas.

No obstante, estas acciones se ven veladas por la ausencia de iniciativas concretas de judicialización de los grandes traficantes de armas, de medidas que contrarresten las enormes ganancias provenientes de ese sucio negocio, y de la venta sin verdadero control de destinatario final que permite la desviación de las armas a grupos armados ilegales.

En el caso de los países productores, no basta con fortalecer los controles de exportación. El abuso de las armas exige mayor responsabilidad por parte de las empresas que las fabrican. Este es el caso actual en el reciclaje mundial. Se les exige a las empresas que producen neveras, reciclar las viejas para sacar una nueva al mercado; se les exige a las empresas tabacaleras por su producto, aun menos dañino que las armas, responsabilidad de advertencia, control de publici-

dad, altos impuestos, etc. ¿Entonces porqué no podemos responsabilizar en mayor medida a las grandes empresas fabricantes de armas, para que además de colaborar en el control del producto con el que comercian, financien, quizá con mayores impuestos, el impacto humanitario que causan.

¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Así como el contexto internacional de la posguerra fría favoreció la toma de conciencia internacional sobre el problema de las armas pequeñas y ligeras, la situación actual, después del 11 de septiembre, no parece ser la más optimista.

Cuando ocurrieron los ataques terroristas del 11 de septiembre, y con ellos el cambio del contexto internacional, existían dudas de hacia dónde se dirigiría el control de las armas pequeñas y ligeras. Estas dudas estaban fundadas en el hecho de que los talibanes, y Osama Bin Laden y su grupo, habían sido entrenados con armas que les habían transferido sus propios gobiernos, poniendo en evidencia —o al menos eso se pensaba— la doble cara que tiene hacer transferencias de armas a actores no estatales, y la importancia de recoger y desarmar a los combatientes cuando los conflictos han terminado o cuando se ha afianzado el cese al fuego.

La reacción fue la contraria. Por un lado, Washington impulsó la solución por medio de las armas al hacer su declaración sobre "la guerra contra el terrorismo".

Por otro, la sociedad norteamericana sintió miedo, lo que aumentó significativamente la venta de ar-

mas⁵. Adicionalmente, las políticas de protección incluyeron armar a los pilotos y a mayores agentes encubiertos en los aeropuertos, aumentaron el pie de fuerza, permitiendo que las armas de fuego dejaran de ser vistas como las causantes del incremento de la violencia y el crimen en las ciudades, para presentarlas como un medio de protección necesario.

Esta imagen de las armas pequeñas y ligeras que se hizo expansiva a todos los temas de la agenda internacional, hoy es llamada por los analistas internacionales "securitización de las relaciones internacionales". Es decir, todos los temas pasan por el análisis de la seguridad de los Estados y se privilegia este aspecto sobre cualquier otro. Fue así como las metas del milenio para el Desarrollo quedaron rezagadas, entre muchos otros temas ambientales, sociales, económicos, etc.

Desde entonces las iniciativas para el desarme se han visto afectadas por privilegiarse sobre las razones de seguridad, las soluciones militares a los conflictos; la necesidad de armar a los civiles; el incremento de las intervenciones de fuerzas multinacionales; la exacerbación de las poblaciones que reaccionan con las armas, y al mismo tiempo, sobre la indiferencia de la comunidad internacional a conflictos internos, donde la matanza de civiles es continua. Tal es el caso de Haití.

En este contexto, no es de extrañarse que las negociaciones en el marco de las Naciones Unidas para buscar un instrumento de marcaje y rastreo, no haya resul-

tado como Colombia, la Unión Europea, y muchos otros países esperaban No se pudieron incluir las municiones. No se logró una base común mínima de marcaje que fuera jurídicamente vinculante.

Ese fue el prelude de lo sucedido en la Primera Conferencia de Revisión del Programa de Acción, que tuvo lugar en julio del 2006, en New York. A pesar de los esfuerzos de las ONG's y de los grupos regionales en el proceso de preparación para la Conferencia, no se pudo lograr consenso, ni hubo documento alguno al término del encuentro.

En efecto Estados Unidos, actor clave como en casi todos los temas internacionales, no ha querido impulsar el tema más allá de lo logrado en el Programa de Acción. Su actual administración está abocada de lleno a la guerra contra el terrorismo, y por lo tanto todas las lecturas que hace de los problemas de la agenda internacional, pasan casi exclusivamente por la seguridad nacional de los Estados Unidos. Además de su conocida reticencia a mayores compromisos multilaterales.

La Unión Europea y los países nórdicos interesados en avanzar y lograr por lo menos mayores controles en las exportaciones, no han podido imponerse a las posiciones de Estados Unidos y a la fragilidad negociadora de los otros grupos regionales.

Las organizaciones no gubernamentales a favor de mayor control y desarme, se vieron enfrentadas a las del *gun lobby*, que participaron en la conferencia

con quizás mejores recursos para contrarrestar su labor.

Sin embargo, las muertes y consecuencias que ocasionan las balas de las armas de fuego siguen afectando a millones de personas en el mundo entero. Colombia y muchos otros países más, con la colaboración de las ONG's, seguirán trabajando arduamente para que lo ocurrido en este tiempo sea solo una etapa en el camino hacia un mundo de armas bajo control.

Por lo anterior, tanto en escenarios multilaterales, como en la Asamblea General de Naciones Unidas, en las sesiones de la Primera Comisión que se ocupa del tema, y en los escenarios regionales y subregionales, la comunidad internacional buscará seguir avanzando y fortaleciendo las iniciativas que ya están en curso, como el instrumento de marcaje y rastreo que incluya las municiones; el inicio de las deliberaciones de un Grupo de Expertos para un buscar un instrumento que ayude a controlar a los intermediarios y sus actividades en las negociaciones legales de armas; armonización de legislaciones en cada región; universalización de acuerdos jurídicamente vinculantes y mecanismos de seguimiento para el Programa de Acción.

No es posible realizar este artículo un análisis más detallado que es el que amerita este complejo tema en estos complejos tiempos. Lo desarrollado son solo algunos de los muchos y variados aspectos que contiene esta problemática. Espero, eso sí, que fuera lo suficientemente

informativo e ilustrativo, y que le permitiera al lector comprender un poco más sobre el tema, únicamente titulares en los diarios para muchos, y un tema más de la política multilateral para otros. e

Agosto de 2006

AL ACECHO DEL DRAGÓN

OPORTUNIDADES Y RIESGOS DE AMÉRICA LATINA FRENTE A LA EMERGENCIA DEL PODER ECONÓMICO DE CHINA

POR: ALVARO ALEJANDRO GÓMEZ¹
Segundo Secretario de Relaciones Exteriores de la carrera Diplomática y Consular en la Embajada de Colombia en Kuala Lumpur. Master en Estudios Internacionales Universidad Complutense de Madrid.

UNO DE LOS HECHOS históricos más impresionantes como modelo de desarrollo y de progreso es el protagonizado por China desde la adopción de las reformas lideradas por Deng Xiaoping a partir de 1978. A pesar de los ajustes y las debilidades de su sistema, China ha logrado tener un fuerte impacto en la economía mundial, y en ese proceso, la relación con América Latina ha cambiado. En este contexto, el comercio y la inversión se han puesto a la cabeza de los temas de la agenda con el gigante asiático, generando oportunidades y, a su vez, amenazas que

constituyen un reto para la política exterior de Colombia.

EL CAMINO DEL DRAGÓN

Después de la muerte de Mao Tsé-tsung y de un breve período de transición en la cúpula del poder, China inició en 1978 las reformas económicas y sociales que le permitieron encaminarse en la senda del desarrollo actual, cuando bajo el liderazgo de Deng Xiaoping, se definió que el camino hacia el progreso no podía seguir basándose en la lucha de clases sino en la modernización económica.

Así, la tarea fundamental por realizar se encaminó a desarrollar las fuerzas productivas como la base para solucionar todos los problemas domésti-

cos e internacionales, relegando el papel de la ideología a la determinación de las políticas económicas y sociales.

Xiaoping prometió un nuevo tipo de socialismo denominado "socialismo con características chinas", favoreciendo el crecimiento económico pero conservando el papel regulador y controlador del Estado con el propósito de alcanzar lo que llamó una "economía de mercado socialista". Lo anterior implicó un cambio en la política y en la estrategia internacional de China bajo el concepto de una "independiente política exterior de paz", capaz de preservar la independencia, la soberanía y la integridad territorial, y de crear un entorno internacional favorable para las reformas, la apertura y la modernización del país.²

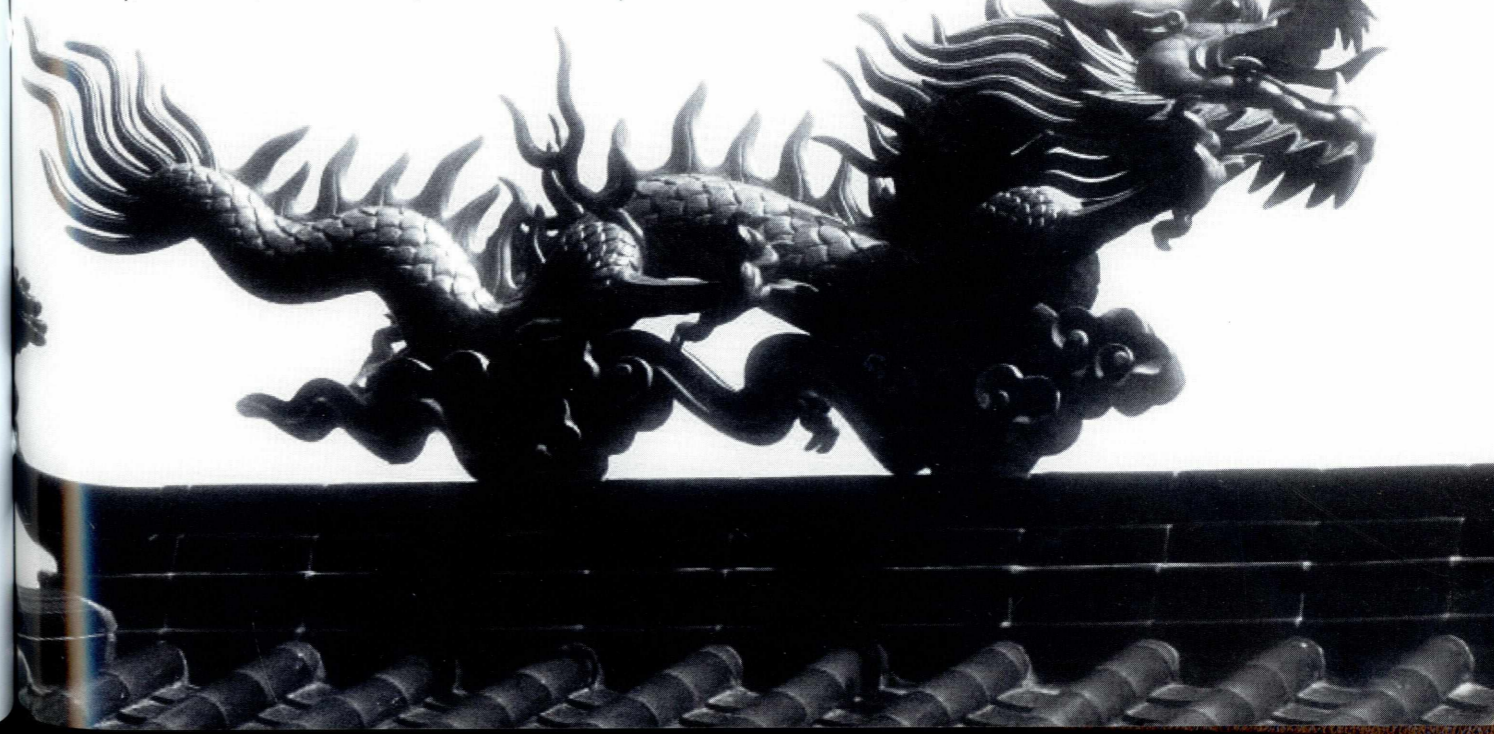
¹Patrick Brogan, en "World Conflicts" (The Scarecrow Press, 1998), informa que las 85 guerras registradas (¿en dónde) desde 1945 han provocado entre 20 a 30 millones de muertes. El Instituto de Estudios Internacionales (ISS) de Sudáfrica informa que sólo en África han ocurrido 5.994.000 muertes en los últimos 50 años, ocasionadas en su mayor parte con armas pequeñas y las ligeras. La Comisión para Refugiados de Estados Unidos calcula que en 1997 había más de 14 millones de refugiados en países extranjeros, y más de 19 millones de "refugiados internos", cantidad que rivaliza ¿rivaliza en la cantidad de personas que participan en los éxodos? con los movimientos masivos de gente, luego de la Segunda Guerra Mundial.

²En la pasada Conferencia de Revisión del Programa de Acción de las Naciones Unidas, realizada en julio de 2006, los únicos miembros de la sociedad civil presentes en la delegación norteamericana eran los representantes de la **National Rifle Association**. 13 asociaciones de distintos países pertenecientes al **gun lobby**, participaron en los discursos de la mañana del viernes 30 de junio, espacio que los organizadores del acontecimiento habían reservado para las ONG.

³La crisis en Somalia es un ejemplo que viene al caso. Las armas que ayudaron a convertir esa crisis en algo cercano a la anarquía pueden remontarse directamente a la inundación de fusiles de asalto AK-47 que llevaron a Somalia unos 200.000 soldados adolescentes que huían de la guerra del Ogadén. El gobierno de Somalia, con propósitos de seguridad legítimos, adquirió esas armas legalmente. Muchas de las armas que se compran legalmente en un conflicto por motivos de seguridad, terminan siendo usadas con propósitos ilegales en otro. A menudo las vuelven a poner en circulación gobiernos o subgrupos étnicos que simpatizan con el ejército o las fuerzas rebeldes de otro país. Algunas armas recuperadas en El Salvador gracias a los programas de recompra de armamento habían sido usadas en Vietnam, Uganda y Angola. Ver Artículo TRAFICO DE ARMAS PEQUEÑAS: ¿ES CONTROLABLE? escrito por Herbert L. Calhoun, vicedirector de División de Política, Planes y Análisis, Oficina de Asuntos Político-Militares, Departamento de Estado de Estados Unidos.

⁴Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Transnacional Organizada (Convención de Palermo) y sus protocolos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, y contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones.

⁵Desde el año 1998 los gastos en armas han comenzado una tendencia alcista, después de haber llegado a su nivel más bajo en la era de la posguerra fría. En el año 2000 se invirtieron alrededor de 798.000 millones de dólares (25.000 dólares por segundo); a partir de allí comenzaron a trepar aceleradamente. La fiebre antiterrorista desatada después del 11 de septiembre del 2001 los ha catapultado en forma espectacular (en el 2003 alcanzaron los 956.000 millones de dólares).



Desde el inicio de las reformas, China ha registrado un formidable desempeño económico con una tasa promedio de crecimiento del 9.4% anual de acuerdo a estadísticas oficiales. A pesar de que la credibilidad de las cifras estadísticas es cuestionable³, existe un consenso sobre los resultados positivos de la economía china y de sus efectos sobre la economía mundial. En 1978, el PIB de China representaba menos del 1% de la economía mundial y su comercio global era de tan solo USD 20 billones.

En 2004, el comercio global de China ascendía a USD 1,154 billones, la economía china era la cuarta más grande del mundo con aproximadamente USD 2,234 billones (un 18% del tamaño de la economía de Estados Unidos), y la segunda más grande del mundo en términos de paridad de poder de compra, con un PIB de USD 9,412 billones⁴. (Ver tabla No. 1).

El desempeño del comercio exterior ha sido igualmente exitoso registrando un crecimiento promedio anual de 15.3% entre 1979 y 1999⁵; desde su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, China viene teniendo un impacto más grande que otras economías emergentes gracias a su tamaño y su apertura al comercio y la inversión del resto del mundo. Como se mencionó, su comercio global en 2004 alcanzó los USD 1,154 billones, ubicándose como el tercer país con mayor valor de exportaciones e importaciones⁶. Se espera que en 2007 China aporte el 10% del comercio mundial —dato sorprendente considerando que en el 2000 representó el 4%⁷—. Por su parte, las importaciones chinas se han triplicado de USD 225 billones en 2000, a USD 600 billones en 2005.

Adicionalmente debe destacarse que la presencia China en el comercio internacional se ha vis-

to reforzada por su vinculación a los esquemas de cooperación asiáticos y de otras regiones, y por su incorporación a organizaciones internacionales, entre las que se encuentran el FMI en 1980, el Banco Asiático de Desarrollo en 1986 y la OMC en 2001. En la región asiática China es miembro del foro Asian Pacific Economic Cooperation (APEC), del Pacific Basin Economic Council (PBECC), del Pacific Economic Cooperation Council (PECC) y está vinculado al grupo de la Association of Southeast Asian Nations Plus Three (ASEAN+3).

Ahora bien, a pesar del indiscutible ascenso de China y del logro de gran parte de los objetivos que se propuso en 1978, al analizar desde una perspectiva integral su proceso, su camino de ascenso se ve aún marcado por un conjunto de desafíos que persisten en su senda de desarrollo.

Tales desafíos son:

1. *La sobrepoblación.* China tiene una población de 1.3 billones de habitantes. Aunque la tasa de crecimiento de la economía sobrepasa el ritmo de crecimiento de la población y se han adoptado políticas restrictivas sobre el control de la natalidad, un incremento anual de cerca de catorce millones de personas constituye un gran desafío en términos de empleo, salud, vivienda y educación⁸.
2. *La disponibilidad de recursos naturales.* Frente a una población tan grande y a la gran expansión de su economía, la disponibilidad de recursos naturales—principalmente energía, materias primas y agua— se convierte en un obstáculo cada vez mayor, especialmente cuando la eficiencia de su aprovechamiento y la tasa de reciclaje de algunos de ellos es baja⁹.
3. *La brecha social.* La distribución de la riqueza y el ingreso sigue siendo desigual y concentrándose en las zonas urbanas, principalmente en las costas que son los polos de desarrollo industrial del país. La inconformidad en las zonas rurales es creciente y el número de protestas ha aumentado —según cifras oficiales— de 10,000 en 1994 a 87,000 en 2005¹⁰.
4. *Un sistema financiero endémico.* El subdesarrollo del sistema financiero es considerado el talón de Aquiles de la economía china. A pesar del alto volumen de sus transacciones, el acceso al crédito se encuentra limitado en la práctica a las empresas bajo propiedad o control del Esta-



do. Sin embargo, se considera que la principal debilidad no radica en estas restricciones, sino en la calidad de su cartera, la regulación y la supervisión de sus operaciones¹².

5. *La falta de un sistema legal adecuado.* Las fallas del sistema están asociadas al papel del Partido como administrador de la justicia, la falta de capacitación profesional de los jueces, la corrupción, y el punto de quiebre que significó la adopción de una economía de mercado y la ausencia de jurisprudencia frente a temas relacionados con controversias comerciales, propiedad privada y propiedad intelectual entre otros.

6. *La corrupción.* De manera paralela al crecimiento económico, la corrupción en China se ha incrementado de manera dramática. El origen del problema puede ubicarse en la falta de transparencia del aparato político, en la administración de justi-

TABLA NO. 1
PIB MUNDIAL, DE CHINA Y ESTADOS UNIDOS EN 2005

INDICADOR	UNIDADES	TOTAL MUNDO	CHINA		ESTADOS UNIDOS	
			VALOR	%	VALOR	%
PIB a precios corrientes	USD Billones	44,455	2,234	5.0%	12,456	28.0%
PIB Paridad de Poder de Compra	USD Billones	61,028	9,412	15.4%	12,278	20.1%
PIB per cápita a precios corrientes	USD	n.d.	1,709	n.a.	42,000	n.a.
PIB per cápita Poder de Paridad de Compra	USD	n.d.	7,198	n.a.	41,399	n.a.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional -FMI- World Economic Outlook Database, Septiembre 2006.
n.d.: información no disponible; n.a.: no aplica.

cia, en la falta de entidades de control, e incluso en el choque de intereses entre el Gobierno central y las autoridades locales o regionales¹³.

INSERCIÓN A PASOS DE GIGANTE: LAS HUELLAS DE LA CHINA EMERGENTE

A pesar de los problemas y retos de carácter endógeno que China debe enfrentar y solucionar, su emergencia económica ha tenido implicaciones a nivel global en todos los aspectos y ha reconfigurado su influencia en los temas de política y economía internacional, muchos de ellos intrínsecamente relacionados.

Gracias a su tamaño, su proceso de liberalización y rápido crecimiento, China está teniendo un mayor impacto en la evolución de la economía mundial, aportando aproximadamente un 25% de su expansión desde 1995. De hecho, desde 2005, el crecimiento combinado de la producción de los países con economías emergentes ha representado más de la mitad del PIB mundial (medido en paridad de poder de compra), alcanzado una gran influencia sobre el desempeño de las economías más ricas, liderando el crecimiento global y teniendo un gran impacto en la inflación, las tasas de interés, los salarios y la rentabilidad en los demás países en desarrollo¹⁴, afectando de manera constante y ascendente la demanda y los precios mundiales de muchos bienes comerciales¹⁵.

China ahora posee recursos de poder adicionales a los inherentes a su calidad de miem-

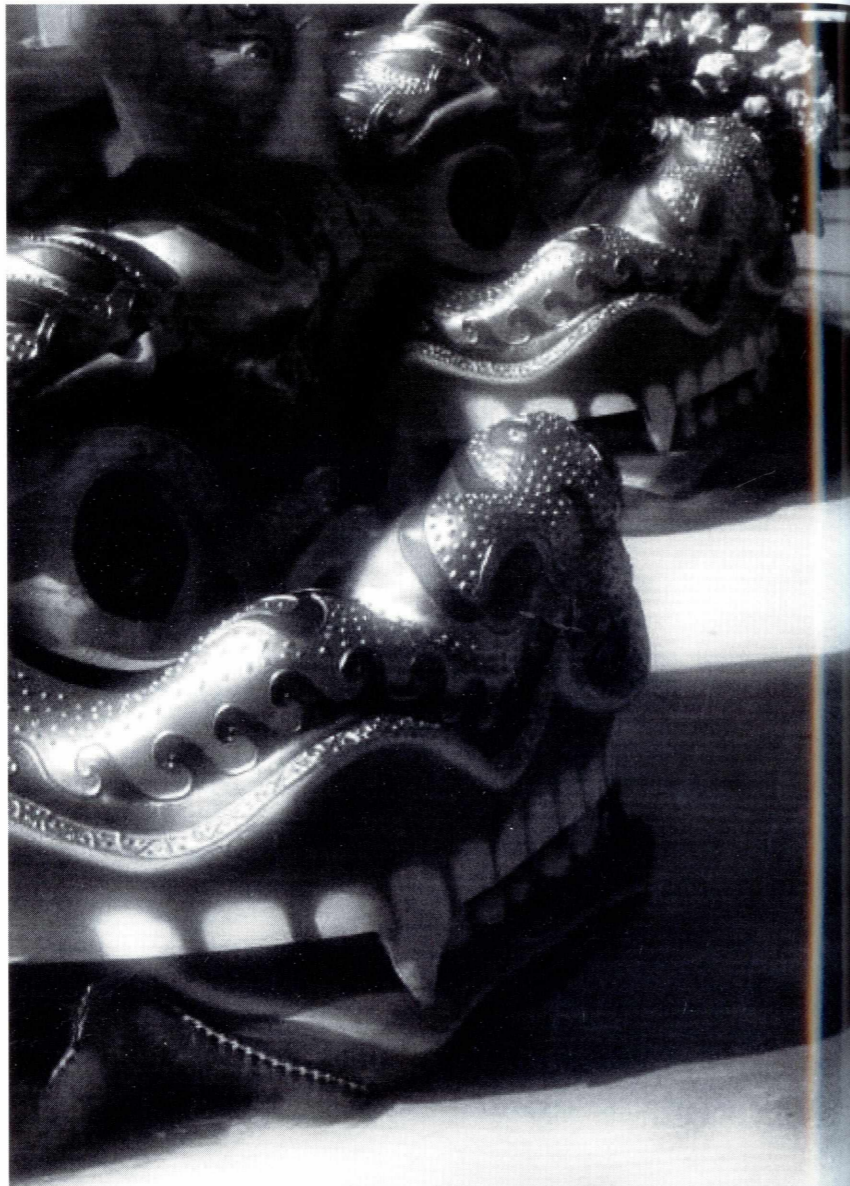
bro permanente del Consejo de Seguridad para intervenir en asuntos de seguridad regional, la capacidad de renovar e incrementar su poder militar, y es un actor principal en los temas concernientes a las aspiraciones nucleares de Corea del Norte y de Irán.

La transformación de China también implica cambios en la configuración de los organismos multilaterales y en las reformas que se les realice, mientras que de otra parte

se empieza a reclamar una responsabilidad mayor sobre temas de seguridad humana como el recalentamiento global.

Sobre todo lo anterior, las implicaciones más evidentes se presentan en el ámbito comercial;

"Una nueva política internacional y un nuevo orden económico"²⁰.



el rápido crecimiento de China en el comercio internacional está creando oportunidades para muchos países, pero también generando preocupación.

Mientras los países proveedores de materias primas han aprovechado el incremento del consumo por parte de China y de otras economías emergentes como la India, algunos países importadores han tenido que afrontar una mayor competencia y asumir mayores los costos del alza en los precios como consecuencia del incremento en la demanda. China también está ampliando su papel como proveedor de productos electrónicos y textiles, ejerciendo una presión a la baja en los precios de bienes en estos sectores¹⁶.

Así mismo, el impacto de una China emergente ha tenido implicaciones relacionadas con la masiva producción de bienes intensivos en mano de obra, lo cual ha llevado a la disminución de los precios internacionales de esas manufacturas y una reducción en los salarios de la mano de obra no-calificada, aún en países con economías industrializadas.

Por último, vale la pena destacar que los Estados Unidos y otros países de la OECD han encontrado un mercado creciente para sus bienes en China, bien sea a través de sus exportaciones, o a través de inversión extranjera directa en sectores manufactureros como los de equipos electrónicos, computadores, confecciones, ropa y calzado deportivo, y muebles y enseres, llegando a desplazar inversiones y compras en otros

países en vía de desarrollo —entre los que se encuentran México y Brasil—, haciendo mucho más difícil la competencia para otros países que recientemente han negociado tratados de libre comercio con Estados Unidos con la esperanza de atraer IED y aumentar sus exportaciones al mercado del norte.

Así las cosas, el proceso de reformas en la China, y sus resultados e implicaciones no han sido ajenos a la configuración de las relaciones con los países de América Latina y el Caribe -ALC-. Para entender los desafíos que representa el ascenso de China para nuestra región, es pertinente empezar por repasar los antecedentes de las relaciones.

LAS RELACIONES SINO-LATINO AMERICANAS: DESDE LA POSGUERRA A LA GLOBALIZACIÓN

Siendo bastante distantes geográficamente y completamente diferentes en sus rasgos socio-culturales (idioma, raza, religión, etc.), las relaciones entre ALC y China se han forjado sobre una serie de coincidencias como: haber sido sometidos a figuras coloniales o semicoloniales, haber sido grandes exportadores de materias primas hacia los países industrializados y compartir identidad como países en vía de desarrollo.

Durante las dos primeras décadas después de la II Guerra Mundial "el no alineamiento en política internacional, con el proceso de descolonización como trasfondo, acercó las posiciones de intereses

de China y ALC en la búsqueda de autonomía política y alternativas para el desarrollo económico"¹⁷. En ese contexto, la promulgación de los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica por parte de China en 1953 —respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión, el no intervencionismo, la equidad y el beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica— permitió fortalecer el marco en el que las relaciones chino-latinoamericanas fueron desarrollándose.

Simultáneamente, la Guerra Fría tuvo algunas secuelas que trascendieron las afinidades entre ALC y China en la década de 1960. La más significativa y que aún tiene vigencia fue la disyuntiva entre la República Popular China —a la que nos hemos referido como "China"— y la República de China —a la que nos referiremos como "Taiwán"— y la competencia entre sus Gobiernos para ser reconocidos y legitimados internacionalmente; en virtud de lo anterior, solamente, en la década de 1970, con el viraje positivo de las relaciones entre Estados Unidos y China y la recuperación por parte de ésta última de su silla como miembro permanente del Consejo de Seguridad, se abrió paso al reconocimiento diplomático y al progresivo crecimiento del comercio¹⁸.

Más adelante, en la década de 1980, mientras América Latina y el Caribe entraban en la crisis de la deuda externa y varios países transitaban hacia la democracia y la adopción de las políticas del Consenso de Washington, China

puso en marcha su propio modelo de reformas económicas. En definitiva, se presentaron dos caminos diferentes para integrarse a la economía mundial en el marco de la globalización.

Al final de los años 80, los hechos de Tiananmen tuvieron un impacto negativo sobre China y frente al consecuente aislamiento internacional, los países de América Latina y el Caribe brindaron una oportunidad para reparar su imagen. En 1990, por primera vez un jefe de Estado chino, el Presidente Yang Shankun, visitó la región¹⁹ marcando el comienzo de un creciente número de misiones de alto nivel para sentar las bases de lo que él describió como "una nueva política internacional y un nuevo orden económico"²⁰.

Como resultado, se celebraron nuevos acuerdos comerciales, se observó el establecimiento de mayores vínculos empresariales, y una creciente expectativa por parte de ALC de encontrar en la China un nuevo mercado para sus productos. China, por su parte, guiada por el sostenido proceso de expansión económica, encontró en América Latina a un importante proveedor de materias primas, como hierro, bauxita, soya, madera, y manganeso en Brasil; estaño en Bolivia; petróleo en Venezuela y cobre en Chile.

Como ejemplo de la profundización de las relaciones, a continuación se destacan algunos hechos relevantes de la agenda diplomática y comercial entre ALC y China:

• En abril de 2001, el Presidente Jiang Zeming encabezó una gira de 12 días a la región con el fin de fortalecer los lazos económicos y comerciales al tiempo de promover su visión multipolar del mundo. Su itinerario incluyó a Argentina, Uruguay, Brasil, Cuba y Venezuela.

• En mayo de 2004, el Presidente de Brasil Luis Inacio Lula Da Silva visitó China acompañado de una delegación de 400 empresarios, en además de impulsar la iniciativa de un Tratado de Libre Comercio (TLC), se abordaron proyectos destinados a atraer el capital interno privado y las inversiones chinas en infraestructura.

• En noviembre de 2004, el Presidente Hu Jintao visitó Argentina, Brasil, Chile y Cuba, firmó cerca de 40 acuerdos bilaterales y anunció un plan de inversiones de USD 100 billones a ejecutarse en los siguientes diez años, de los cuales USD 20 billones serían destinados a Argentina, lo que fue visto como un espaldarazo a la economía de ese país después de la crisis financiera de 2001.

• En diciembre de 2004, el Presidente venezolano Hugo Chávez visitó Beijing para impulsar la inversión de China en el sector petrolero venezolano y en la región de la cuenca del Orinoco; en agosto de 2006

Chávez realizó su cuarta visita al país asiático, al que aspira llegar a suministrarle 500 mil barriles de petróleo diarios en 2009.

• En abril de 2005, el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, realiza una visita a China acompañado de varios de sus Ministros y una delegación de 140 empresarios, se firman cinco acuerdos de cooperación y se realizan dos ruedas de negocios en Beijing y Shangai.

• En mayo de 2005, el Secretario del Partido Comunista Jia Qinglin visitó Colombia, México, Uruguay y Cuba.

• En agosto de 2006 entró en vigor el TLC entre Chile y China, el primer acuerdo de este tipo con un país latinoamericano, y se anunció la intención de empezar las negociaciones para ampliarlo al campo de las inversiones y los servicios.

• En noviembre de 2006 el Vicepresidente de Colombia, Francisco Santos Calderón, realiza una visita a la China con el propósito de ampliar los espacios de cooperación política, promover la inversión de China en el país, e impulsar proyectos de cooperación y asistencia científica y tecnológica, además de extender el intercambio cultural y turístico.

MAPA ACTUAL DE LA AGENDA SINO - LATINOAMERICANO

La relación entre América Latina y China atraviesa el período de mayor dinamismo en la historia y en un esquema amplio, puede afirmarse que se caracteriza por una marcada tendencia a profundizar los flujos de comercio, por el anhelo de ALC de atraer inversión extranjera directa (IED) de la China que le permita avanzar en sus aspiraciones de desarrollo, y por tratarse aún de un ámbito decisivo, del reconocimiento internacional de la República Popular China y Taiwán. Indudablemente, las relaciones se encuentran marcadas por el surgimiento de nuevas oportunidades y temores inheren-

tes a la dinámica de dos regiones que, como vimos anteriormente, han tenido anhelos similares pero modelos y resultados diferentes. De esta coyuntura se destacan los siguientes puntos:

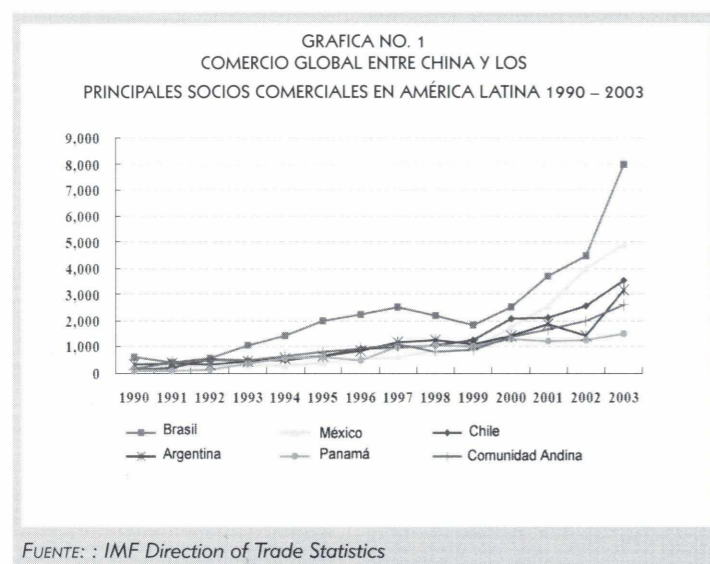
• Comercio

China necesita recursos para sostener la rápida expansión de su economía, pero no cuenta con suficiente petróleo, gas natural, aluminio, cobre o hierro para satisfacer sus necesidades de energía y las de sus industrias. Los países vecinos de China compiten por muchos de los mismos mercados mundiales, al igual que lo hace Estados Unidos o Europa, los socios tradicionales de ALC; sin embargo, mientras las perspecti-

vas de mayor penetración de los mercados del norte poco varían, el crecimiento de las economías asiáticas, particularmente las de China e India, se ha convertido en un nuevo motor para las exportaciones latinoamericanas. (Ver Gráfica No. 1)

El comercio entre China y ALC se ha incrementado de forma considerable, especialmente desde el año 2000²¹. En 2004, el comercio global se estimó en USD 40,000 millones, registrando un incremento del 54% comparado con el año anterior, en donde el saldo de las exportaciones chinas fue de USD 18,000 millones aproximadamente, y las exportaciones latinoamericanas de USD 22,000 aproximadamente²².





• La penetración a la zona tradicional de influencia directa de los Estados Unidos

En los últimos cinco años las relaciones entre ALC y China han alcanzado su máximo nivel de interacción. Este mayor nivel de acercamiento se ha prestado a lecturas según las cuales Estados Unidos estaría perdiendo a América Latina²³, o China se estaría metiendo en el patio trasero de los Estados Unidos²⁴; el enfoque podría explicarse por la atención que el país del norte le ha dado a la lucha contra el terrorismo y a su intervención militar en Irak, el fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas —ALCA—, el endurecimiento de la política migratoria frente a ALC, y por el estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha frente al tema de los subsidios a los productos agrícolas, que habría significado una corrección a las distorsiones que tales subvenciones generan y habría tenido un impacto positivo en gran parte de las economías latinoamericanas. No obstante, desde la óptica de los Estados Unidos podría considerarse que

el creciente flujo de exportaciones latinoamericanas hacia los mercados asiáticos ha reducido la presión que los países de la región ejercen para asegurar una mayor penetración de sus productos en el mercado norteamericano.

• Taiwán

Un tema de central importancia para China es el de Taiwán. De los veinticuatro países que aún reconocen como legítimos al Gobierno de Taipei y mantienen relaciones diplomáticas con la isla, once se encuentran en ALC. Taiwán ha estado compitiendo con China a través del envío de ayuda económica, de cooperación y de inversiones en los países que aún están de su lado. China ha tratado de revertir posiciones a través de auxilios financieros y programas de cooperación —tal como lo hizo con Grenada y Dominica en 2004—, le ha otorgado apoyo y asistencia al mantenimiento de la paz en Haití —por lo que se especula que en un futuro cercano Puerto Príncipe establezca relaciones con el Gobierno de Beijing—, y ha establecido un mecanismo de diálogo con el MERCOSUR a través del cual puede influir políticamente

en Paraguay para que revise su reconocimiento de Taiwán. El tema de Taiwán seguirá siendo parte de la agenda con ALC hasta no lograr el objetivo de la reunificación.

• El reconocimiento como economía de mercado

Al tiempo que China está implementando las reformas de apertura, el papel central del Gobierno y del Partido sobre los agentes económicos, las condiciones a las inversiones extranjeras y sobre las decisiones de tipo financiero hacen que técnicamente no se la pueda calificar o reconocer como una economía de mercado, que es uno de los compromisos adquiridos al ingresar a la OMC. Sin embargo, el Gobierno chino ha logrado el reconocimiento de varios países, entre los que se encuentran Brasil, Argentina y recientemente Chile, de ser una "economía social de mercado", una diferencia dialéctica que en la práctica significa lo mismo y ante lo cual se hace mucho más difícil llegar a imponer sanciones por prácticas de dumping a las exportaciones.

• Participación en esquemas multilaterales regionales

En la parte multilateral, China ha tenido un despliegue diplomático activo en el sistema interamericano: en 1990 estableció un mecanismo de diálogo con el Grupo de Río; en 1994 ingresó en calidad de observador a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y también fue admitida en el Banco de Desarrollo del Caribe en ese mismo año; en 2004 ingresó como observador permanente en la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Parlamento Interamericano; así mismo, en el ámbito interregional hace parte de APEC (al

que pertenecen las economías de México, Chile, Perú) y del Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este (FOCALAE).

¿AMÉRICA LATINA Y CHINA: DOS REGIONES EN CONTRAVÍA?

En una reciente publicación del BID-INTAL titulado "Miedo a China: Hay un futuro para las Manufacturas en América Latina" realizado por Mauricio Mesquita Moreira, el autor plantea que la emergencia de China conduce a interrogantes sobre el futuro del sector manufacturero en la región frente al reto de tener que enfrentar al país asiático en condiciones nada ventajosas²⁹.

Señala el autor que después de más de 10 años de haber implementado las medidas de liberalización del comercio, tan sólo el 15% del PIB de ALC es aportado por

el sector manufacturero, y que las exportaciones de bienes manufacturados están todavía dominadas por bienes intensivos en mano de obra, acompañado de la dificultad para ampliar su participación en el comercio global mientras en los países asiáticos la tendencia ha sido marcadamente opuesta³⁰. De cara a este panorama poco halagador, la emergencia económica de China se constituye en un desafío para ALC debido a cuatro factores principales:

1. La dotación de recursos. Por su dimensión demográfica y por una fuerza laboral de 640 millones de personas, a pesar de sus limitaciones en la cantidad de recursos naturales, China tiene una inmensa ventaja comparativa en los bienes intensivos en mano de obra que se traduce en bajos salarios³¹.
2. La productividad. A pesar de la dificultad para encontrar

estadísticas que utilicen métodos homogéneos, se concluye que los niveles de productividad en China han sido bajos en comparación a otros países como México y Brasil, pero que en la actualidad el crecimiento que reflejan estos indicadores es mucho más rápido en China que en Latinoamérica en general.

3. Atracción de IED. La dimensión de la economía china ha facilitado el traslado de altos costos fijos (en bienes de capital o Investigación y Desarrollo —I&D—) a bajos costos unitarios, la acumulación de conocimiento, la incorporación de tecnología extranjera, y ha sido como un imán para atraer la IED y reducir la barrera para entrar en las industrias intensivas en capital y en tecnología de punta³²; China se ha convertido en el mayor receptor



mundial de IED con un flujo de USD\$ 61 billones en 2004³³.

4. *Papel del Gobierno.* La política altamente intervencionista del Gobierno para favorecer la industrialización y las exportaciones otorga a las compañías extranjeras incentivos fiscales generalmente condicionados a los programas de exportaciones y/o a la transferencia de tecnología, beneficiando a las compañías nacionales con acceso ilimitado a créditos y a I&D financiado con fondos estatales; adicionalmente, la laxitud de la legislación en materia de derechos de propiedad intelectual facilita la imitación y la absorción de conocimiento.

El problema para todos radica en el momento en que ambos, ALC y China, compiten por el mismo mercado, particularmente en los mercados de exportación tradicionales latinoamericanos, es decir, Estados Unidos y Europa, o cuando se cierra la oportunidad para penetrar a mercados no tradicionales como el asiático.

Las exportaciones chinas están desplazando progresivamente las latinoamericanas en el mercado estadounidense en productos intensivos en mano de obra y bajos en componente tecnológico como son los textiles, las confecciones, ropa y calzado deportivo, juguetes, electrodomésticos y maquila. Los casos más sensibles han sido los de México y Brasil, en donde la industria manufacturera ha tenido un desarrollo más rápido y una mayor especialización.

Según Lora, se teme que la competencia de productos chinos

resulte devastadora; por ejemplo, se estima que en México las maquiladoras perdieron 250 mil empleos aproximadamente entre 2000 y 2003 —coincidiendo con la entrada de China a la OMC—, y que los flujos de IED disminuyeron de USD 26.6 billones a USD 11 billones en 2003; en el caso de Brasil, la IED también ha caído fuertemente, en 2003 en toda ALC fue 63% menor que en su mejor momento en 1999³⁴. (Ver Gráfico No.2).

¿ESTÁ COLOMBIA PREPARADA PARA AFRONTAR EL DESAFÍO DE CHINA?

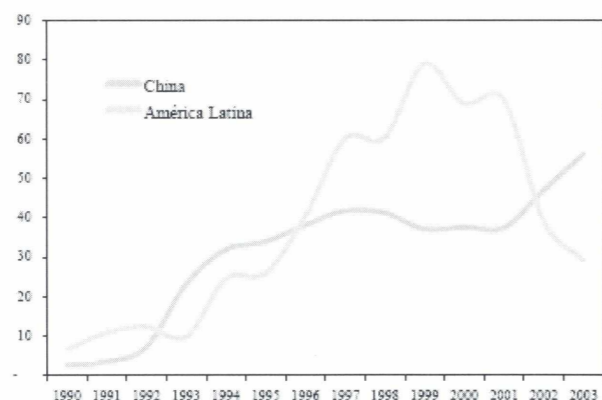
Las anteriores consideraciones generales sobre el proceso de emergencia económica de China, sus falencias y sus grandes fortalezas, muestran un desafío bastante difícil para las industrias de América Latina y el Caribe -ALC-, inclu-

so para aquellos países que están disfrutando del boom de las exportaciones de materias primas incluyendo las inversiones directas.

En el estudio del BID-INTAL elaborado por Mesquita, se demuestra que los mercados donde ALC ha perdido mayor penetración han sido por fuera de la región, particularmente en Asia del Este, lo que implica que el impacto más fuerte está aún por llegar, toda vez que la tendencia de los flujos de comercio indican que "la moderada presencia China en el mercado de manufacturas domésticas latinoamericanas está cambiando rápidamente"³⁵.

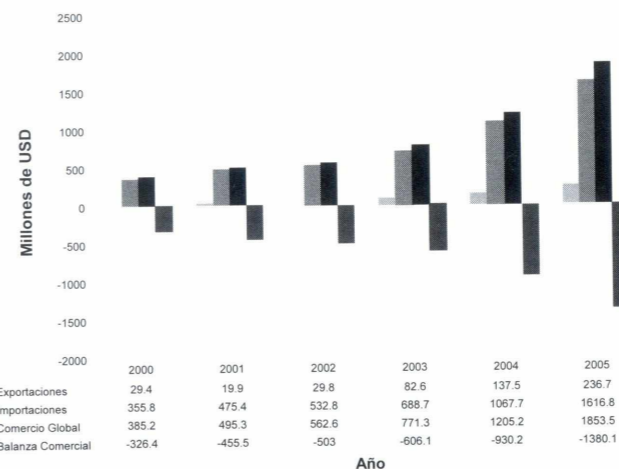
En el caso de Colombia, en los últimos seis años el comercio global se ha incrementado en un 381%, la proporción de las exportaciones frente a las importaciones tiene una tendencia des-

GRÁFICO NO. 2
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN CHINA Y AMÉRICA LATINA
(CIFRAS EN BILLONES DE USD)



FUENTE: CEPAL, Banco Mundial,

GRÁFICO NO. 3
COMERCIO COLOMBIA - CHINA
(CIFRAS EN MILLONES DE USD)



FUENTE: Fuente: Dane, DIAN, Mincomercio, Colombia, Septiembre de 2006.

centente y el déficit en balanza comercial es sostenido, creciente y a favor de China, como se aprecia en el Gráfico No.3.

De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, en 2005, las exportaciones colombianas a China fueron de USD 237 millones aproximadamente (un 1.1 % del total exportado al mundo), de los cuales el 95% se concentraron en cuatro productos: ferroniquel (62%), chatarra de cobre, hierro y aluminio (29%), cueros (3.5%) y fungicidas (1%).

Por su parte, las importaciones colombianas en ese mismo año fueron de USD 1,617 millones aproximadamente y representaron un 7.6% de las importaciones totales del país, mientras que en 2000 su participación era de menos del 1%. Los principales productos importados de China fueron emisores de radio,

telefonía y televisión (11%), máquinas para el tratamiento de la información (8.2%), calzado (5%), juguetes y artículos para deporte (4%), telas de algodón (2%), aparatos reproductores de imagen y sonido (2%) y neumáticos (2%); es importante señalar que en general, las importaciones provenientes de China son bastante diversificadas y se encuentran repartidas en unas 3,600 posiciones arancelarias aproximadamente³⁶.

Siendo Colombia un país que mantiene unos niveles de comercio exterior bajos con China, la evidencia señala claramente el marcado interés de China en comprar solo materias primas estratégicas y en vender manufacturas con valor agregado, y la tendencia a ampliar su participación en el mercado nacional, de la misma forma en que se indica en los análisis a los cuales se ha hecho referencia en relación con ALC.

En ese sentido, se puede advertir el riesgo de que las exportaciones no tradicionales de Colombia pierdan participación en sus principales mercados internacionales: en los países andinos donde se presenta el mismo fenómeno, y en Estados Unidos en donde a pesar de las preferencias arancelarias y la eventual entrada en vigor del TLC, los productos chinos siguen siendo más competitivos en precio.

En la visita del Presidente Uribe a China y de la delegación de altos funcionarios y empresarios que le acompañaron, se planteó el interés de Colombia en atraer la inversión extranjera china y en equilibrar la balanza comercial. Sobre el primer punto, las oportunidades que se ofrecieron fueron en materia de exploración y explotación de hidrocarburos, en infraestructura petrolera —particularmente en la construcción de un oleoducto entre Venezuela y Colombia que serviría para distribuir petróleo venezolano a China, a través de un puerto en el Pacífico colombiano. Lo anterior se sumaría a los planes de interconexión contemplados con Centroamérica—, y en el desarrollo de biocombustibles.

En el caso de los últimos, Colombia ha avanzado en la producción de alcohol carburante pero no ha hecho lo mismo en el caso del biodiesel a partir de la palma de aceite, a pesar de ser uno de los pocos países con las condiciones geográficas y las tierras aptas para este cultivo. Lo anterior es lamentable considerando la dimensión de la economía de escala en ese sector agroindustrial sobre el cual

es posible generar un proyecto productivo de millones de empleos en las zonas rurales, como lo muestra la experiencia de Malasia.

Si la participación de inversión china en estos proyectos de infraestructura en Colombia se llegará a concretar, el éxito radicaría en la negociación de las condiciones que ese país usualmente impone y en la capacidad de lograr que el desarrollo de esos proyectos represente valor agregado para la economía nacional en términos de generación de empleos, transferencia de tecnología y conocimiento, suministro de materias primas nacionales disponibles y en la construcción de tejido social. La experiencia en Brasil, Argentina y en varios países asiáticos y africanos es que China solo invierte en determinados proyectos estratégicos para sus intereses y emplea exclusivamente trabajadores chinos y proveedores chinos.

En la parte comercial, el Presidente Uribe manifestó la intención de lograr un Memorando de Entendimiento en materia comercial con China bajo dos premisas: la primera, el reconocimiento de Colombia a la naturaleza de *economía social de mercado* de China, y segundo, la aceptación de ese país a unos requerimientos colombianos para poder avanzar hacia el equilibrio de mercado³⁷. De acuerdo a lo anterior, valdría la pena preguntar si ¿pueden los requerimientos que eventualmente haga la parte negociadora colombiana, en caso de que la contraparte los acepte, ser lo suficientemente fuertes para asumir el riesgo que implica reconocer algo que no es cierto?



La experiencia de Brasil podría aportar un importante ejemplo en esta dirección. El reconocimiento como economía de mercado ha sido señalado por parte de los gremios industriales del Brasil como responsable del crecimiento desproporcionado del déficit comercial que se presenta con China. Mientras en 2002 el saldo del comercio de productos manufacturados entre ambos países era de USD 102 millones favorable a Brasil, en 2005 es de USD 2,100 millones a favor de China, país

que, como se indicó anteriormente, además de tener unos costos laborales demasiado bajos y del papel intervencionista del Estado frente a un caso de competencia desleal, sería demasiado difícil aplicar un sistema de solución de controversias eficiente.³⁸

También es necesario advertir la tendencia generalizada de considerar a China como un mercado de inmensas proporciones en razón de su número de habitantes, y de su tamaño territorial y exitoso

desempeño económico, sin tener en cuenta su extraordinaria heterogeneidad interna que, en la práctica, impide tratarlos como un mercado integrado; así mismo, mientras el nivel de ingreso per cápita sea bajo, estaremos hablando de un mercado potencial a largo plazo más que de una realidad³⁸. Sin embargo, existe una clase media y alta creciente frente a la cual se abren oportunidades que para ser aprovechadas requieren de conocimiento del mercado, presencia permanente, competitividad, calidad e innovación.

Una parte de esas oportunidades radica en el área de los servicios; en ese sentido, en la visita oficial del Presidente Uribe también se le solicitó la inclusión de Colombia en la lista de destinos que el Gobierno chino recomienda a sus ciudadanos visitar³⁹.

En la parte institucional, es importante destacar la labor de la Embajada de Colombia en China, la instalación de la oficina comercial de

Proexport exclusiva para ese país, la difusión de información sobre cómo exportar a China y la promoción de misiones comerciales de doble vía⁴⁰, al igual que la participación del sector académico en la mencionada visita Presidencial en la importante tarea de conocernos y entendernos mejor.

No obstante, la gestión institucional no es suficiente si no existe una estrategia concertada con el sector privado y la sociedad civil, y si no hay una conciencia nacional sobre la necesidad de realizar ajustes que le ofrezcan al país un modelo exitoso de desarrollo, lo que implicaría el diseño e implementación de estrategias de largo plazo que permitan la especialización en las áreas en que sea competitivo, al tiempo que genere soluciones a sus principales problemas sociales y que atraiga la inversión extranjera.

A MANERA DE REFLEXIÓN

Al pretender determinar cuáles son las oportunidades que se pue-

den presentar en la relación entre Colombia y China surgen dos interrogantes: el primero ¿quién o quiénes son los eventuales beneficiados?, segundo ¿lo que hoy se identifica como una oportunidad mañana es susceptible de convertirse en lo contrario?.

Oportunidades puede haber muchas si se tiene acceso a productos de buena calidad a precios más baratos. Gana el consumidor porque su capacidad adquisitiva se incrementa y eso puede estimular la economía a través del ahorro o a través del consumo. Gana el comerciante que aprovecha la oportunidad de un negocio rentable, y gana la industria que puede conseguir bienes intermedios o bienes de capital más baratos. Gana quien tiene la materia prima que le interesa al comprador, y en general todos quienes participan de la cadena de producción y distribución que ha venido movilizandole la pujante economía china. Gana el país cuando con la participación



de inversionistas extranjeros se crean nuevas empresas, se desarrollan proyectos de infraestructura, se generan empleos y se mejora la calidad de los servicios.

Sin embargo, cuando se observa la experiencia mexicana y brasileña, la tendencia en general de ALC a perder participación en el mercado mundial debido a la competitividad de los precios de las manufacturas chinas, las condiciones que ese país ha atado a las inversiones en infraestructura en otros países, o los cuestionamientos sobre la ética corporativa y la responsabilidad ambiental que se le han hecho, la percepción sobre lo que inicialmente se consideraba como una oportunidad, cambia de manera radical.

Es claro que, como país y como región, nos falta mucho más preparación para afrontar el desafío que representa la emergencia económica de China, especialmente en el sector manufacturero, por lo cual se requiere —al mismo tiempo— precaución y visión para lograr que las oportunidades que se presenten sea aprovechadas de una forma en que ambas partes obtengan beneficios y los riesgos sean minimizados.

Aunque no se pueda imitar, China es un ejemplo de cómo un modelo de desarrollo a largo plazo es viable cuando existe un proyecto nacional definido, una visión de lo que se quiere llegar a ser, una identidad y un objetivo común. China ha generado oportunida-

des y amenazas para la región y Colombia, pero sobretodo, en nuestro caso, ha generado dos desafíos principales para nuestra política exterior: el primero, encontrar en China a un aliado que no se limite a la retórica de una *política exterior de paz*, sino que a través de relaciones de mutuo beneficio contribuya a generar las condiciones que nos permitan avanzar a niveles más elevados de desarrollo; el segundo, tal vez la tarea más difícil de todas, es servir de instrumento eficaz frente a la necesidad urgente de construir el proyecto de la Colombia que queremos ser, que queremos venderle al mundo, y que garantizaría nuestra viabilidad como país y como nación. ⁶

¹ Segundo Secretario de Relaciones Exteriores en la Embajada de Colombia en Kuala Lumpur. Master en Estudios Internacionales Universidad Complutense de Madrid.

² Ministry of Foreign Affairs of The People's Republic of China "China's Independent Foreign Policy of Peace", Agosto 18 de 2003, en <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjz/t24881.htm>, Fecha de acceso: 24 de septiembre de 2006.

³ Alwyn Young, citado por Eduardo Lora en "¿Debe América Latina Temerle a la China?", Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo No. 536, Mayo de 2005, pág. 5.

⁴ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, September 2006.

⁵ Cesarin, Sergio "Ejes y estrategias del desarrollo económico chino: enfoques para América Latina y el Caribe" en "China y América Latina, Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?" Red de Centros de Estudio de Asia y el Pacífico de América Latina y el Caribe (REDEALAP) – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID-INTAL, Argentina, 2005, pág. 13.

⁶ WTO International Statistics 2005 en http://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/its2005_e/its2005_e.pdf, fecha de acceso: 2 de octubre de 2006.

⁷ "The new titans" en The Economist, volumen 380, número 8495, septiembre 16 de 2006.

⁸ Wilhelmy, Manfred y Soto, Augusto "El proceso de reformas en China y la política exterior: de Deng Xiaoping a Hu Jintao" en "China y América Latina, Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la Seda?" BID-INTAL, Octubre 2005, pág. 57.

⁹ Bijian, Zheng "China's 'Peaceful Rise' to Great-Power Status" en Foreign Affairs, September-October 2005, Volume 84, Number 5

¹⁰ "Seeds of Fury" in TIME, March 13, 2006, Vol. 167, No. 10, pág. 22.

¹¹ El sistema bancario está dominado por cuatro grandes bancos estatales orientados a sectores específicos: El Banco de China —que hace la función de Banco Central—, el Banco de Construcción, El banco de Industria y Comercio y el Banco Agrícola, además de numerosos bancos comerciales de propiedad estatal y mayoritariamente regionales. Hasta 2003 solo había un banco privado, aparte de la sucursales de bancos extranjeros que solo podían ofrecer servicios internacionales, aunque las restricciones a la banca extranjera deben ser eliminadas en 2006 de acuerdo a los compromisos adquiridos al ingresar a la Organización Mundial de Comercio —OMC—.

¹² Lora, pág. 22.

¹³ "China's Domestic Transformation: Democratization or Disorder?" en "China, The Balance Sheet, What the World needs to know about the emerging superpower" Center for Strategic and International Studies and The Institute for International Economics, Public Affairs – Perseus Books Group, United States, 2006, págs. 44 a 45.

¹⁴ "The new Titans" —A Survey of the World economy— in The Economist, Volume 380, Number 8495, Septiembre 16 de 2006.

¹⁵ Devlin, Robert "The Emergence of China, Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean", Harvard University Press, Mayo 2006.

¹⁶ WTO International Statistics 2005.

¹⁷ Cesarin, Sergio "China y el Espejo Latinoamericano" en Foreign Affairs en Español, Enero-Marzo 2006, Council on Foreign Relations, en www.foreignaffairs-esp.org

¹⁸ Después de Cuba en 1960, Chile fue el segundo país en establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China en 1970; luego vendrían México, Argentina, Jamaica y Guyana en 1972; Trinidad & Tobago, Venezuela y Brasil en 1974; y Surinam y Barbados en 1976 y 1977, respectivamente; lo mismo pasaría con Colombia y Ecuador en 1980; Antigua y Barbuda e 1983; Bolivia y Grenada en 1985; Uruguay en 1988; Bahamas y Santa Lucía en 1997, y Dominica en 2004.

¹⁹ Ibid 17.

²⁰ Xinhua News Agency, "Beijing Liaowang Number 15," April 9, 2001, citado por Stephen Johnson en "Balancing China's Growing Influence in Latin America" Octubre 24 de 2005, The Heritage Foundation en http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg1888.cfm#_ftnref4, fecha de acceso: Octubre 14 de 2006.

²¹ Los principales socios comerciales de China en el año 2003 en la región fueron Brasil (USD 8 billones), México (USD 5 billones), Chile (USD 3.5 billones), Argentina (USD 3.2 billones) y Panamá (USD 1.5 billones). En ese mismo año, el comercio con los países de la Comunidad Andina —CAN— fue de USD 2.6 billones. Sin embargo, aunque las relaciones comerciales y políticas entre China y ALC han adquirido un gran dinamismo en los últimos años, en 2003 China constituyó solamente un 3.9% del total del comercio latinoamericano. Desde 1990 a 2003, la participación de las exportaciones hacia ALC del total de exportaciones chinas se incrementó del 1.6% al 2.6%, y la participación de las importaciones provenientes de ALC sobre el total de importaciones chinas paso del 2.4% al 3.6%, respectivamente.

²² Fuente: IMF – Direction of Trade Statistics.

²³ Hakim, Peter "¿Pierde Washington a América Latina?" en Foreign Affairs En Español, Enero-Marzo 2006, en www.foreignaffairs-esp.org.

²⁴ Rohter, Larry "China Widens Economic Role in Latin America" en The New York Times, Noviembre 20 de 2004

²⁵ Schiller, Ben "The axis of oil: China and Venezuela" en Open Democracy, Marzo 2 de 2006, en www.openDemocracy.net, fecha de acceso: septiembre 15 de 2006.

²⁶ Ibid. 17.

²⁷ Cuando no hay un reconocimiento de economía de mercado, al momento de constatar un precio de 'dumping' se hace la comparación entre los precios practicados por el exportador chino y los productos semejantes comercializados por otros países; pero cuando ocurre lo contrario, la comparación es hecha con los precios vigentes al interior de la propia China, y que en general están muy por debajo de los precios del mercado mundial. Adicionalmente, el país pierde la posibilidad de adoptar unilateralmente medidas de salvaguardia y otras formas de defensa de su industria, obligándose a seguir las reglas de la OMC, que establecen prolongados procesos para condenar prácticas ilegales.

²⁸ Ibid 17,

²⁹ Mesquita Moreira, Mauricio "Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?" Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean —INTAL—, Trade and Hemispheric Issues Division —ITD— of the Integration and Regional Programs Department of the Inter-American Development Bank, Abril de 2006.

³⁰ Lo anterior puede ser resultado de los ajustes obligados para corregir los excesos de manufacturas producidos por la política de sustitución de importaciones (PSI), la caída de los precios de los bienes manufacturados como consecuencia del proceso de liberalización del comercio, la difícil coyuntura macroeconómica que prevaleció en la mayoría de países de la región durante la década de 1980 y parte de la de 1990, y la relegación del papel interventor del estado que incrementó la exposición de los productores a las fallas del mercado.

³¹ El salario promedio en la industria manufacturera china es de USD 110 aprox., inferior al salario mínimo legal en casi todos los países de ALC, 4 veces más bajo que el salario promedio en México. Lora, Eduardo "China no puede con América", Foreign Policy en Español, en http://www.fp-es.org/jun_jul_2004/story_3_13.asp, fecha de acceso: 22 de octubre de 2006.

³² Mesquita, pág. 13.

³³ A pesar de no ser un país rico en términos de ingreso per cápita, tiene la población más grande del mundo, un área similar a la de los Estados Unidos, el tamaño de su economía es tan grande como la de toda ALC (USD 1.6 billones en 2004), sus exportaciones son mayores que las de ALC (USD 593.4 billones frente a USD 445.4 billones en 2004, respectivamente), y en términos de paridad de poder de compra es la segunda economía del mundo después de la de Estados Unidos.

³⁴ Lora, Eduardo, pág. 6.

³⁵ Mesquita, pág. 20.

³⁶ Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2006.

³⁷ Servicio de Noticias del Estado (SNE) en www.presidencia.gov.co/prensa_new/_sne/2005/abril/07/01072005.htm

³⁸ Wilhelmy, Manfred y Soto, Augusto "El proceso de reformas en China y la política exterior: de Deng Xiaoping a Hu Jintao" en "China y América Latina, Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la Seda?" BID-INTAL, Octubre 2005, págs. 50 y 57.

³⁹ "China y Colombia relanzan relaciones diplomáticas y comerciales" Servicio de Noticias del Estado (SNE), abril 6 de 2006, en www.presidencia.gov.co/prensa_new/_sne/2005/abril/06/05062005.htm

⁴⁰ Igualmente, importante es la cooperación económica no reembolsable bajo la cual se han recibido aportes para el banco de maquinaria agrícola, equipos de cómputo, donaciones para el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, para el Plan Nacional de Música para la Convivencia, y la donación, en noviembre de 2006, de 1.463 millones de pesos destinados para equipos médicos y maquinaria, equipos agrícolas y de enseñanza, y artículos escolares.

CITAS DEL MUNDO CONTRA EL HAMBRE

"NO EXISTE HOY NECESIDAD MÁS URGENTE QUE LA DE LOGRAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN LOS PLAZOS PREVISTOS. NUESTRO MUNDO TIENE LOS RECURSOS Y LA VISIÓN PARA HACER QUE LA POBREZA SEA HISTORIA, PARA ACABAR CON EL HAMBRE Y PARA QUE EL DESARROLLO SEA UNA REALIDAD PARA TODOS. NO OBSTANTE, LOS PROGRESOS HAN SIDO DESIGUALES, TANTO DENTRO DE CADA PAÍS COMO ENTRE LOS PAÍSES. CON SUS ESFUERZOS, LOS VOLUNTARIOS PUEDEN CONTRIBUIR A SALVAR LA DISTANCIA QUE EXISTE ENTRE LAS DECLARACIONES Y LA ACCIÓN Y COMPLEMENTAR LAS ACTIVIDADES DE CARÁCTER MÁS GENERAL QUE SE REALIZAN A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL PARA ALCANZAR DICHS OBJETIVOS."

KOFI ANNAN

EL HAMBRE RETROCEDE en el planeta a pasos muy lentos y con grandes diferencias regionales, poniendo en riesgo el cumplimiento del primer objetivo del milenio, concluyó el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), durante su trigésimo segundo periodo, de sesiones que terminó en Roma, el 4 de noviembre pasado. Esta constatación preocupa más aún si se considera que el fin del hambre es indispensable para la consecución de al menos cinco de los siete objetivos restantes, y pide a la Comunidad Internacional las medidas urgentes para lograrlo.

Al cumplirse la mitad del tiempo que la Comunidad Internacional se dio para lograrlo, 163 países realizaron un examen de los avances en la primera meta del Milenio, trazada ya en la Cumbre Mundial de la Alimentación en Roma en 1996: *Reducir a la mitad el número de personas que padecen de hambre en el mundo para el 2015*. La Cumbre tomó como línea de base el

período de 1990-1992, cuando 800 millones de personas sufrían de hambre y desnutrición en el mundo. Hoy se calcula que esta cifra alcanza los 823 millones. Mantener la promesa de la Cumbre supondría una reducción anual de 31 millones de personas subnutridas hasta 2015, mientras que la cifra está creciendo unos cuatro millones al año.

El CSA hizo seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración de Roma y al Plan de Acción de la CMA, entre ellos garantizar un entorno favorable, luchar contra la pobreza y la desigualdad, propiciar una paz duradera, garantizar la equidad de género y el desarrollo rural sostenible, combatir las plagas, la sequía y la desertificación, instituir un comercio

mundial leal, prevenir y atender los desastres y asegurar el acceso a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos.

Colombia fue destacada por sus avances y acciones en sectores como desarrollo normativo, equidad de género, seguimiento a políticas públicas y la inclusión del enfoque de derechos, gobernabilidad y comercio exterior, entre otras. Nuestra delegación evidenció los esfuerzos nacionales en materia de equidad, inclusión, nutrición y asistencia alimentaria, y en la importancia del apoyo internacional en estos frentes.

Durante la reunión Colombia hizo un llamado para reforzar el componente nutricional en el concepto de Seguridad Alimen-

taria, destacando la necesidad de sensibilizar sobre el fenómeno del hambre y de educar para lograr hábitos alimenticios sanos. Enfatizó en la necesidad de una cooperación internacional en sinergia con los Estados que sea catalizadora de la transición al desarrollo. Un apoyo sin el germen de la dependencia. Defendió el desarrollo sostenible, la infraestructura rural, la equidad de género y el comercio justo como herramientas para la erradicación del hambre.

El Ministerio de Relaciones Exteriores coordinó, con la cooperación técnica de la cartera de Agricultura y la participación de

cerca de 20 entidades de diversos sectores, el Informe Nacional de Seguimiento a la CMA 2003-2005. El documento recoge el conjunto de políticas y proyectos nacionales tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria, y en particular consigna la formulación de la Política Nacional en la materia cuya aprobación como documento CONPES se encuentra en curso.

Del 6 y el 10 de noviembre en Roma se dio otra cita contra el hambre en la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos en la que se presentó la iniciativa conjunta con

"Reducir a la mitad el número de personas que padecen de hambre en el mundo para el 2015."
CMA, Roma 1996.



UNICEF para poner fin al Hambre y la Desnutrición Infantil. Colombia se mostró a favor de la focalización en menores de cinco años y de asegurar su sinergia con otras experiencias, agencias y programas tanto de carácter regional como nacional.

Como una Alianza Regional contra el Hambre fue catalogada por la FAO la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025, ALCSA 2025. Lanzada recientemente por Brasil y Guatemala, intenta erradicar el hambre de la región para el 25. El Grupo Técnico conformado para su implementación se dio cita en Guatemala el 27 de noviembre pasado. Igualmente, los "Costos del Hambre" y "La Medición de la Desnutrición Materno Infantil en América Latina" cen-

traron la atención de la Región Andina en sendas reuniones organizadas por el PMA en Lima en noviembre pasado.

El año cerró en lo local con la evaluación a la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR), y estrategia de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Instituto Nacional de Bienestar Familiar ICBF, y el programa Mundial de alimentos PMA. Dirigida a la población desplazada, la Operación beneficia a 499 mil colombianos en situación de vulnerabilidad severa, en su mayoría mujeres y niños. Cuesta 80 millones de dólares, con una participación del Estado Colombiano como contraparte cercana al 50%. Cuenta con

una inmensa riqueza multicultural dada por la participación comunitaria en 350 municipios en 20 departamentos, y se alza con un abanico inmenso de soluciones posibles vinculadas a la tierra y la cultura.

Ligadas a ellas también se dan cita asociaciones y comunidades de base que trabajan en Colombia en la investigación y recuperación de cultivos y alimentos ancestrales, devolviendo el sentido a palabras como quinua y amaranto.

La riqueza temática, geográfica y cultural de estas experiencias revelan las múltiples caras de la pobreza y del hambre, pero también cantidad y diversidad de rostros de quienes luchan contra ella. ◉



Peter Presnail

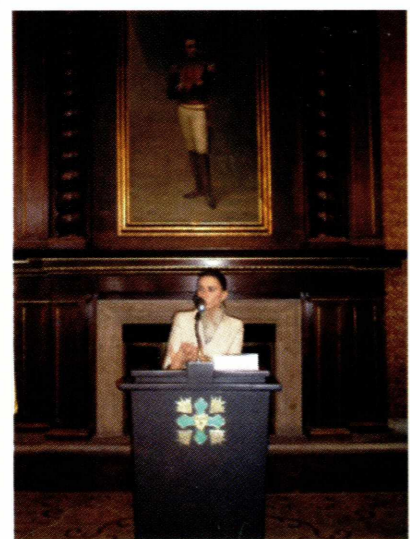
MEMORIAS DIPLOMÁTICAS



CELEBRACIÓN DEL DÍA DEL DIPLOMÁTICO Y XXV ANIVERSARIO DE LA ASOCIACIÓN DIPLOMÁTICA

La celebración realizada 29 de septiembre, contó con la participación de distinguidos miembros del cuerpo Diplomático, representantes de la Comisión II de Cámara, profesores universitarios, Embajadores en retiro y los miembros de la Carrera Diplomática y Consular.

84



BIENVENIDA A LA SEÑORA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES:

Con un sencillo homenaje, la Asociación Diplomática y Consular ofreció un acto de bienvenida a la nueva Ministra de Relaciones Exteriores, Dra. María Consuelo Araujo Castro.



Creación de la Federación Iberoamericana de Asociaciones del servicio exterior, entre Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Perú, Ecuador, Costa Rica, Nicaragua, Portugal, España y Colombia.



ENTREGA CINCO PROPUESTAS AL DOCUMENTO COLOMBIA VISIÓN 2019

El entonces Presidente de la Asociación Diplomática y Consular, Dr. Carlos Rodríguez Bocanegra, hizo entrega al Doctor Santiago Montenegro Trujillo, Director del Departamento Nacional de Planeación, de cinco propuestas al documento Colombia Visión 2019 realizadas por igual número de funcionarios de la Carrera Diplomática en temas relativos a: Desarrollo Sostenible en el Informe Colombia 2019, a cargo del Dr. Carlos Gamba; Recursos Marítimos, a cargo del Dr. Antonio Dimaté; Cultura y Política Exterior Colombiana, a cargo de la Dra. Carolina Mejía; Política Exterior en materia de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, a cargo del Dr. Edwin Ostos Alfonso; y Agenda Comercial Internacional y Política Exterior de Colombia, a cargo del Dr. Pedro López.

Despedida Viceministro de Asuntos Multilaterales **ALEJANDRO BORDA ROJAS**

85



CURSO PREPARATORIO PARA EL EXAMEN DE INGRESO A LA CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DESDE EL ESCALAFÓN DE TERCER SECRETARIO

El 11 de diciembre, tuvo inicio el curso preparatorio el cual contó con una muy concurrida participación de funcionarios de la Carrera Administrativa, de Libre Nombramiento y Remoción, en provisionalidad, pasantes y particulares. Los docentes, con alto nivel académico, pertenecen a reconocidas universidades en el campo de la Ciencia Política, Economía y las Relaciones Internacionales.



SEP 2009



DEBATES DE LA COMISIÓN SEGUNDA

El 10 de octubre se realizó una reunión en la Comisión II de Senado, a la cual fue citada la Asociación Diplomática y Consular. El debate propuesto para la reunión giró en torno a las irregularidades encontradas en la Cancillería según un pre-informe presentado por la Contraloría. La citación sirvió para hacer conocer a la Carrera Diplomática y Consular y mostrar información sobre la figura de provisionalidad y algunos casos que presentan irregularidades y en los cuales la Cancillería debería tomar atenta nota.



MEJORES FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Los mejores funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores: En acto llevado a cabo en el salón Bolívar de la Cancillería, la señora Ministra de Relaciones Exteriores exaltó a los mejores funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, pertenecientes tanto a la Carrera Diplomática y Consular, la Carrera Administrativa y de Libre Nombramiento y Remoción. En la foto la señora Ministra de Relaciones Exteriores, Dra. María Consuelo Araujo, el señor Viceministro Camilo Reyes y la Dra. María Clemencia Pérez, en compañía de los funcionarios elegidos.



CELEBRACIÓN DE ASCENSOS, INGRESOS Y TRASLADOS DE FUNCIONARIOS DE CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR 2007

Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda, en compañía de algunos miembros del Congreso asistentes a la celebración de ingresos, ascensos y traslados de funcionarios de Carrera Diplomática y Consular. Enero 24 de 2007.



ENTREGA DE REGALOS NAVIDEÑOS A LOS NIÑOS MENOS FAVORECIDOS

La Asociación Diplomática y Consular de Colombia en unión con el Femi, realizaron como en años anteriores la visita y entrega de regalos a los niños de Ciudad Bolívar a través de la Fundación Hogar Infantil.



Nuevos funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular en el escalafón de Tercer Secretario.



CELEBRACIÓN DE TRASLADOS INGRESOS Y ASCENSOS REALIZADOS EN EL MES DE JULIO DE 2006

La reunión contó con la participación de miembros de la Academia y el Congreso de la República.



ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA

Con el objeto de conocer y determinar los alcances de la mesa de trabajo convocada por la señora Ministra de Relaciones Exteriores Dra. María Consuelo Araujo, en el mes de diciembre, se llevó a cabo la Asamblea General Extraordinaria, la cuál contó con una masiva participación de los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular.



REUNIÓN CON LOS CANDIDATOS A REPRESENTANTES ANTE EL CONSEJO ACADÉMICO DE ACADEMIA DIPLOMÁTICA Y COMISIÓN DE PERSONAL

La reunión se realizó en las instalaciones de la Asociación Diplomática. Se pudieron escuchar las diferentes propuestas de los candidatos a representantes ante la Comisión de Personal y el Consejo Académico y las opiniones de los asociados al respecto.



SEA PARTE DE ORBIS

ORBIS acepta artículos de todo tipo de colaboradores sobre temas de política internacional, siempre y cuando tengan un enfoque analítico y no hayan sido publicados en otro medio.

Los artículos deben presentarse en formato electrónico (preferiblemente Microsoft Word), con una extensión máxima de 25 cuartillas, en letra Arial 12.

Las notas de pie de página deben tener el siguiente formato: Nombre Apellido, Título del libro o publicación periódica, "Título del artículo o Ensayo citado", Lugar y Fecha, páginas.

Las colaboraciones propuestas serán evaluadas por el Comité editorial de ORBIS, el cual decidirá en cada caso si el artículo será o no publicado.

Debe enviarse, por correo electrónico a la siguiente dirección:
secretaria@diplomaticos-colombia.org



"Lugar del silencio" acrylico sobre tela. 2
Obra exhibida en el Consulado
Colombia en Los Áng

www.diplomaticos-colombia.org

0 SEP 2009