

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.

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.

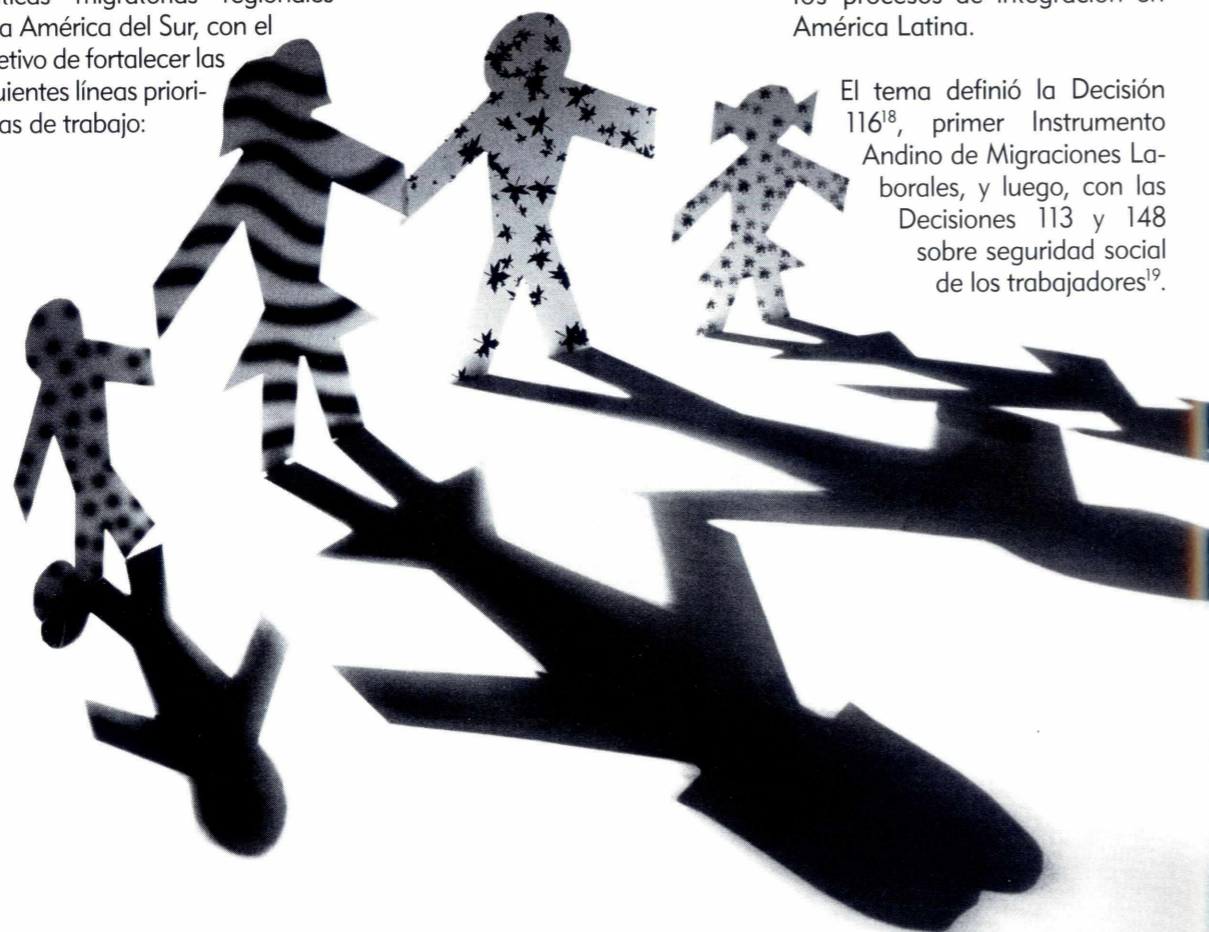
En ese marco, los Estados del área se comprometieron a priorizar el Plan de Acción resultante y a considerar a los migrantes como parte integral de una familia y de una sociedad, a cuyo servicio se pone la acción del Estado, según los expulse o reciba, con responsabilidades que lo obligan a tomar en 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 presta 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

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

(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

