

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

PAÍSES VECINOS

¿ES POSIBLE DISMINUIR LA EMIGRACIÓN TRANSFRONTERIZA? ESCENARIOS POSIBLES

RESUMEN

Este *policy paper* analiza los factores que han influido en el incremento de la emigración forzada transnacional de Colombia hacia los vecinos. De esta manera, hace énfasis en Ecuador, Venezuela y Panamá, debido a que representan mayor flujo poblacional, y hace una caracterización económica, política y social, con el fin de establecer la heterogeneidad de la frontera colombiana con cada uno de ellos. Posteriormente, se profundiza en las causas del desplazamiento forzado y se puntualizan las acciones de diferentes actores como el Estado, las organizaciones no gubernamentales, el Congreso y los países vecinos frente a dicha problemática. Finalmente, se concluye con la presentación de tres escenarios futuros que contemplan el aumento de la emigración forzada, la posible coordinación migratoria interna y externa, y por último el menos viable, el de la libre circulación de personas en el área andina ampliada, abriendo campo a recomendaciones para cada uno de ellos.

En la actualidad, la región andina ampliada atraviesa una crisis que abarca aspectos principalmente políticos y económicos, que sumados a otros elementos tales como seguridad fronteriza y migración, inciden en la relación de Colombia con sus vecinos. Este *policy paper*, vincula las fronteras con la emigración forzada.

En especial se hace énfasis en Ecuador, Venezuela y Panamá debido a que se constituyen como los mayores receptores de migración forzada de colombianos. Inicialmente se realiza una caracterización de las fronteras, de sus actores y de la problemática de la migración, y se concluye con algunas recomendaciones a diferentes sectores de la población.

CARACTERIZACIÓN DE LAS FRONTERAS: HETEROGENEIDAD, POBREZA Y CONFLICTO INTERNO

Las fronteras en Colombia han sido vistas como una línea divisoria entre dos países, con reali-

dades heterogéneas frente a cada uno de los vecinos debido a sus características económicas, políticas y sociales, más que como un espacio de encuentro cultural y de desarrollo binacional. Dentro de las realidades identificadas en los últimos años, se encuentra el movimiento poblacional que, en el caso colombiano, se ha intensificado por el conflicto interno llegando a caracterizaciones particulares en cada una de las fronteras.

Esta situación ha convertido el tema migratorio en punto importante de análisis en la agenda con los vecinos, haciendo indispensable tanto un tratamiento diferenciado como la clarificación de terminología en el caso de conceptos como asilo, refugiado y desplazado. Se entiende por refugiado, la persona que tiene un fundado temor de ser perseguido a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, y que al encontrarse fuera del país de su nacionalidad



El asilo por su parte, es “el derecho de ser reconocido como refugiado de buena fe, así como la protección legal y la asistencia material que conllevan esa condición, en el país huésped”. Finalmente, el desplazado transfronterizo es aquel que se encuentra en el exterior en condición de refugiado.

no puede o no quiere regresar, debido a ese temor. Las condiciones económicas del país receptor pasan a un segundo nivel, pues para el refugiado lo más importante es la seguridad como garantía para que le respeten sus derechos. El asilo por su parte, es “el derecho de ser reconocido como refugiado de buena fe, así como la protección legal y la asistencia material que conllevan esa condición, en el país huésped”. Finalmente, el desplazado transfronterizo es aquel que se encuentra en el exterior en condición de refugiado.

En términos generales, Colombia presenta fronteras terrestres con cinco países que le brindan una multiplicidad de vertientes hacia las áreas andina y amazónica, y los mares del Caribe y del Pacífico. Su límite con Venezuela de 2.219 kilómetros es la más extensa, activa y porosa, así como compleja, superando cuatro veces a la del Ecuador que cuenta con 586 kilómetros. Estas dos fronteras presentan una geografía que facilita el libre tránsito y la actividad económica, lo cual contrasta con la de Brasil de 1.645 y la de Perú de 1.626 kilómetros, atravesadas por la cuenca Amazónica.

La selva es el rasgo distintivo con Brasil, Perú y Panamá, esta última frontera con una extensión de 266 kilómetros.

A su vez, 12 departamentos, 67 municipios y 6.301 kilómetros colombianos son fronterizos y presentan una población aproximada de 4.872.935 habitantes, teniendo mayor concentración Santander y Norte de Santander tanto de personas como de comercio, dada la fuerte interdependencia en la frontera colombo-venezolana, y un PIB inferior al promedio nacional en un 23%. En casi todos los departamentos los índices son deficitarios y la infraestructura para la producción es insuficiente, al igual que las estrategias de promoción de comercio exterior y desarrollo empresarial.

En este contexto, analizando algunos departamentos fronterizos, el Amazonas aporta menos del 1% al PIB nacional concentrando su economía en servicios del gobierno y en actividades primarias como la pesca y la agricultura; presenta balanzas comerciales deficitarias, y comercio orientado principalmente a Bogotá, Brasil y Perú. Una situación similar ocurre con los departamentos de Caquetá, Casanare y Vichada. Arauca, por su parte, se concentra en las exportaciones pe-

trolíferas en especial hacia Estados Unidos. Sin embargo, tiene una balanza comercial deficitaria en 5.2 millones de dólares. La situación de este departamento es altamente sensible debido a su conflicto y a los vaivenes de las políticas de gobierno tanto en Venezuela como en Colombia. Santander se diferencia por ser el único con una balanza comercial en superávit, cuyo principal mercado de exportaciones lo constituye la Comunidad Andina en especial Venezuela, seguido por Estados Unidos

Teniendo en cuenta la relación entre lo económico y el desplazamiento en frontera, se observan diferencias en el comportamiento económico de los departamentos con mayor desplazamiento forzado tanto interno como externo, entre los cuales están los siguientes: Cesar, Chocó, Guainía, Nariño, Norte de Santander, Arauca, Guajira, Putumayo y Vichada. En cuatro de ellos el ingreso per cápita está por debajo del promedio nacional –Chocó, Nariño, Amazonas y Guainía–, en otros dos un poco por encima –Vichada y Norte de Santander– y en otros muy por encima –Putumayo, Cesar, Arauca y Guajira–. Los anteriores planteamientos demuestran la heterogeneidad fronteriza que se hace compleja aún más al vincularla con el desplazamiento poblacional.

Es así, como se puede observar variación en las características de las fronteras haciendo posible diferenciar también algunas regiones o ámbitos territoriales. En la frontera colombo-venezolana podemos distinguir en primer lugar, la Guajira que conecta a Riohacha con Maracaibo y se caracteriza por una cultura profundamente arraigada, diversidad étnica y contrabando. Allí grupos indígenas de la etnia Wayuu adquieren especial significado y se ubican a ambos lados de la frontera. En segundo lugar, la región del Cesar donde se presentan choques guerrilleros, de paramilitares, narcotráfico, secuestro y robo de ganado, ubicado en Manaure, en la Serranía de los Motilones y Perijá. En tercer lugar, el eje Cúcuta-San Cristóbal que es el más dinámico, estratégico y de mayor integración comercial y empresarial. En cuarto lugar, la zona del departamento de Arauca y el estado de Apure, donde se presenta conflicto entre diversas fracciones del paramilitarismo por el control del territorio ocasionando temor y huida de la población de esta región, y observándose al mismo tiempo, aumento de crímenes fronterizos y movimiento de ganado. Y por último, se encuentra la región de Vichada-Puerto Carreño y río Orinoco, caracterizada por las buenas relaciones intra y extraregionales, con actividades vinculadas a la ganadería y al café, que condujo a una alta rentabilidad durante la década de los setenta; no obstante, a partir de los noventa se observa también contrabando.

Por otra parte, debido a la menor extensión, geografía y características de la frontera con Ecuador, la podemos dividir en los ámbitos territoriales de los departamentos de Nariño y Putumayo. El primero de ellos turístico, sobresale por las industrias de alimentos y bebidas, y por las artesanías, con una actividad comercial cuyo sentido cambia según varíen las condiciones económicas de los dos países. El segundo de ellos, Putumayo, es un departamento agrícola con explotaciones de petróleo, donde se inició el Plan Colombia, pero también donde se presencia conflicto entre los actores alzados en armas por el control del territorio y de la producción del arbusto de coca. Aunque mucho más Putumayo, ambos departamentos han sido epicentro de la estrategia de fumigación aérea del Plan Colombia.

Los rasgos fronterizos heterogéneos se relacionan en características como la asimetría, la pobreza, la falta de presencia del Estado, la lucha de diversos actores en conflicto, el control y la distribución de la coca, y el cambio en la concepción de soberanía. Es por ésto que en ellas, conceptos relacionados con región y desarrollo binacional, así como con binacionalidad y construcción de redes socioculturales adquieren especial significado, más aún si estamos vinculándolos con flujos poblacionales. Dentro de la estructura transfronteriza, se ubican los mismos grupos étnicos a lado y lado de la frontera, y se identifican pueblos indígenas o poblaciones afro-andinas.

Es así como en términos generales, los denominadores comunes de las fronteras colombianas son: la ausencia del Estado y problemas relacionados con la seguridad fronteriza. De alguna manera parecería que el conflicto colombiano se ha trasladado a las fronteras.

Debido a las características mencionadas y a la geografía fronteriza, Ecuador –principalmente la Provincia de Sucumbíos–, Venezuela y Panamá son los países que reciben mayor migración forzada. Con lo anterior se puede concluir que a pesar de que algunas regiones cuentan con causas de desplazamiento similares de carácter estructural como la ausencia del Estado y el bajo desarrollo socio-económico, se presentan a su vez, otra serie de elementos recientes como la carencia de planes concretos de desarrollo birregional y la estrategia antidrogas, auspiciada por los Estados Unidos.

EMIGRACIÓN FORZADA: ENTRE LO INTERNO Y LO EXTERNO

La emigración forzada o el desplazamiento transfronterizo puede concebirse como la prolongación de la situación de conflicto interno colombiano en un contexto en el que prima lo

“interméstico” –vinculación entre lo interno y lo externo– y en el que se mezclan las causas que originaron la expulsión de la población, los contactos con familiares y/o amigos, y la respuesta de los países vecinos –tanto del gobierno como de la población local–.

En primer lugar, existen una serie de *componentes históricos* relacionados con la tradición de emigrar o no a dichos países por razones económicas, como el caso de Venezuela durante la bonanza petrolera de la década de los setenta. Es por ello que en la actualidad, con este vecino, los colombianos tienen contactos y redes con la población local y se les facilita su asimilación en los estados fronterizos. A su vez, sectores medios venezolanos, principalmente de empresarios y trabajadores independientes, han empezado a emigrar a los departamentos de Santander, Atlántico y Antioquia. Tanto colombianos como venezolanos son bien recibidos, e incluso, de acuerdo con la *Gaceta Oficial* sobre Naturalización más de 200.000 inmigrantes están siendo nacionalizados durante el segundo semestre de 2004. Sin embargo, no dejan de preocupar las desventajas laborales de los colombianos, el rechazo, la explotación y las violaciones a sus derechos, consignados en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y de todos sus familiares, suscrito en 1990 y que entró en vigencia en julio del 2003.

La composición de la población colombiana que emigra a Venezuela ha variado en comparación con la que llegaba durante la bonanza petrolera encontrándose hoy en día un segmento considerable de población campesina e indígena. Las causas del desplazamiento se originan en el conflicto interno colombiano y la precaria situación económica, a pesar de que no resulte para nada atractivo dirigirse a ese país por razones exclusivamente económicas. Debido a las características del refugio, gran parte de los emigrantes se niegan a buscarlo debido al temor de ser capturados por la policía del vecino país. Se ubican principalmente en los estados fronterizos del Táchira, Apure y Zulia.

La emigración de colombianos al Ecuador se remonta a comienzos del siglo XX y se fundamenta en el intercambio económico y la similitud cultural. No obstante, la procedente del Putumayo se ha incrementado durante los últimos cuatro años,

En términos generales, los denominadores comunes de las fronteras colombianas son: la ausencia del Estado y problemas relacionados con la seguridad fronteriza. De alguna manera parecería que el conflicto colombiano se ha trasladado a las fronteras.

La relación entre coca-grupos armados y pobreza ha ocasionado cambios en la distribución de la población. Las áreas con sembrados de coca tienen niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas más altas que la media nacional, y muchas de ellas coinciden con los mayores índices de población desplazada.

dirigiéndose principalmente a la provincia de Sucumbíos, y también a Pichincha, Carchi, Esmeraldas y Orellana, las cuales, en especial la primera, presentan problemas económicos y no se encuentran en capacidad de absorber a los recién llegados en materia de vivienda, educación y salud. Al igual que los que se dirigen a Venezuela, la gran mayoría de los desplazados reúnen los requisitos para ampararse en calidad

de refugiado pero no lo hacen por el temor de ser identificados con los actores armados, y por la desconfianza en las instituciones colombianas y ecuatorianas.

Por otra parte, hacia Ecuador y Panamá, durante los noventa e incluso desde antes, se han incrementado tanto los flujos de inversión colombiana como los de población. No obstante, hoy día el que emigra es en gran parte procedente del sector rural y huye del conflicto armado colombiano. Sectores ecuatorianos gubernamentales principalmente militares, y también de negocios, temen la presencia de un gran número de refugiados sin mayor apoyo económico de las Naciones Unidas, o de la Unión Europea y/o de los Estados Unidos. Es por ello que han venido insistiendo además, en la necesidad de solicitar visa, tarjeta andina y/o certificado judicial a los colombianos.

En segundo lugar, se identifican factores internos que motivan expulsión del lugar de origen. Las fumigaciones son el principal de ellos. Estas provienen de la necesidad de dar cumplimiento a los objetivos del Plan Colombia y se realizan para erradicar la producción de coca, pero ocasionan desplazamientos y prejuicios medioambientales. Según informes gubernamentales, las hectáreas sembradas han disminuido en los ejes Putumayo-Caquetá, el Catatumbo y Meta-Guaviare, y se ha duplicado en el departamento de Nariño.

La relación entre coca-grupos armados y pobreza ha ocasionado cambios en la distribución de la población. Las áreas con sembrados de coca tienen niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas más altas que la media nacional, y muchas de ellas coinciden con los mayores índices de población desplazada.

En tercer lugar, los países vecinos han respondido con acciones reactivas bilaterales y temen el desplazamiento de otros actores, como es el caso de personas pertenecientes a grupos alzados en

armas, así como el traslado de los cultivos de coca a sus territorios. Para afrontar esta situación los vecinos solicitan mayor presencia del Estado colombiano en sus fronteras, reforzando las brigadas y aumentando el pie de fuerza, pero al mismo tiempo, Ecuador, Panamá y Perú solicitan mayor ayuda económica y cooperación por parte de Estados Unidos.

No obstante, el Plan Colombia auspiciado por Estados Unidos ha generado prevención debido a las fumigaciones y al enfoque militarista que lo ha caracterizado. El gobierno venezolano teme el desbalance militar, y Brasil, un mayor involucramiento en su frontera con Colombia en la Amazonía. En general, los andinos ampliados se ven afectados por la población inmigrante que llega a su territorio, y por el aumento de la criminalidad en las fronteras. Se crean así, fuertes vínculos con el tema militar y económico, colocando en segundo lugar la crisis humanitaria que genera el desplazamiento poblacional.

A su vez, los países vecinos de Colombia han aumentado la *militarización de sus fronteras*. Se dice que Brasil las protege con 28.000 hombres; Venezuela con 20.000; y Ecuador con 15.000 –tres veces más que los que tenía en la guerra contra el Perú–.

No obstante, el éxodo continúa y la crisis humanitaria colombiana toma dimensiones internacionales. Tan sólo hacia Ecuador, Panamá y Venezuela en el 2003 la emigración forzada se calculó en 40.017 personas de las zonas fronterizas por amenaza de muerte, atentados, asesinatos, masacres, intentos de secuestros y reclutamiento, de acuerdo con cifras señaladas por el Sistema de Información sobre desplazamiento forzado y derechos humanos SISDHES-CODHES.

En cuarto lugar, se carece de políticas basadas en la cooperación regional de los mismos andinos ampliados bien sea que se sumen esfuerzos entre ellos o que se acuda a instituciones supranacionales como la Comunidad Andina. La falta de voluntad política en la integración y la creciente tendencia a privilegiar la bilateralización y las salidas fragmentadas, afecta la toma de decisiones frente a políticas fronterizas y migratorias. La región andina ampliada requiere construir y desarrollar agendas comunes para salir de la crisis a pesar de sus diferentes proyectos políticos, alianzas y concepciones.

COLOMBIA Y SUS VECINOS FRENTE AL DESPLAZAMIENTO TRANSFRONTERIZO

Colombia carece de una política de Estado frente al tema migratorio. Sin embargo, el gobierno actual se encuentra diseñando un programa en

materia migratoria denominado “Colombia Nos Une”, que de alguna manera parecería estar más orientado hacia la migración tradicional a países como Estados Unidos y Europa que hacia los vecinos. En el 2003 se creó un Comité Interinstitucional integrado por las diversas instancias gubernamentales responsables del tema migratorio, y se avanza en la creación de mecanismos binacionales con los vecinos aunque de manera bilateral y fragmentada.

En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha suscrito Memorandos de Entendimiento con Ecuador, Panamá y Venezuela, y ha propiciado actividades relacionadas con el retorno voluntario de los desplazados, en las que las formas de acción han sido diferentes por parte de cada uno de los países mencionados, incluso se han presentado casos de violación al principio de voluntariedad de retorno y de presiones al retorno de colombianos a su lugar de origen.

Las instituciones colombianas han tenido un papel pasivo y reactivo. Las propuestas del Congreso frente al desplazamiento han estado limitadas a unos pocos debates, en los que se han mencionado estadísticas de la población afectada y de sus condiciones de vida. Para lograr algún control de población desplazada, ha propuesto respaldar los programas de desarrollo regional para contener el crecimiento de la pobreza.

Así mismo, ha adquirido compromisos dentro de los que se encuentran el análisis de los informes trimestrales de la Red de Solidaridad, y el apoyo a los programas de desarrollo regional consignados en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones del Congreso, se le ha criticado la falta de seguimiento a las acciones reales, en especial, las asumidas por el ejecutivo relacionadas con el retorno y la reubicación en condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad.

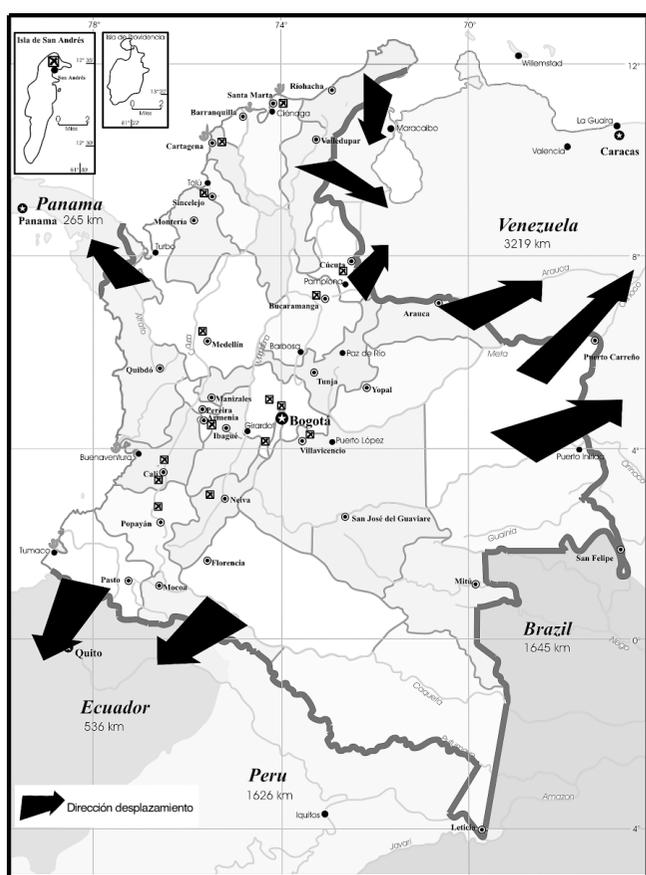
Por su parte, el trabajo de las organizaciones no gubernamentales y de las agencias de cooperación se ha visto encaminado a monitorear el desplazamiento transfronterizo de colombianos, a hacer seguimiento a la situación física y jurídica, a fortalecer las organizaciones locales que trabajan con colombianos en riesgo, y a impulsar el reconocimiento del derecho al refugio.

Estudios realizados por dichas organizaciones han llegado a concluir que la continuación del conflicto armado llevaría al incremento de las cifras de colombianos cruzando las fronteras, con el consecuente agravamiento de la situación de estas poblaciones vulnerables en los países vecinos.

Según investigaciones del ACNUR, en diciembre del 2003 se logró establecer la presencia de 23.036 colombianos solicitantes de asilo en Ecuador reconociendo 11.388 de ellos; 2.388 solicitudes en Venezuela, aceptando 1.345; y 829 peticiones en Panamá, reconociendo 423. Tanto Ecuador como Venezuela y Panamá toman este tipo de decisiones de acuerdo con su misma situación interna. De ellos, tan sólo el actual gobierno venezolano viene realizando una activa campaña para acoger a la población colombiana instalada en este país, dando inicio como ya se mencionó a un programa de legalización y naturalización de extranjeros indocumentados en su territorio. La rápida nacionalización de colombianos en las últimas semanas da prueba del potencial político que abraza esta colonia. A pesar de que no se conoce una política de Estado dirigida a afrontar el desplazamiento, el gobierno, las FFMM y la sociedad venezolana son los que menos descontento han manifestado en la región andina con la presencia de población desplazada.

Finalmente, es importante señalar que hacia el Perú y el Brasil también se está presentando emi-

La falta de voluntad política en la integración y la creciente tendencia a privilegiar la bilateralización y las salidas fragmentadas, afecta la toma de decisiones frente a políticas fronterizas y migratorias. La región andina ampliada requiere construir y desarrollar agendas comunes para salir de la crisis a pesar de sus diferentes proyectos políticos, alianzas y concepciones.



¿ES POSIBLE DISMINUIR LA EMIGRACIÓN TRANSFRONTERIZA?

El conflicto interno colombiano, el bajo desarrollo económico y social de las regiones fronterizas, y las fumigaciones constituyen las principales causas del desplazamiento transfronterizo hacia Ecuador, Venezuela y Panamá.

gración forzada. No obstante, poco se conoce de este flujo migratorio debido a las características selváticas de sus fronteras. Su impacto en el tráfico ilícito de armas, especies y oro resulta cada vez más relevante y necesario de conocer.

ESCENARIOS Y RECOMENDACIONES

Las causas que originan la migración forzada se sintetizan en: el conflicto interno y la crisis económica colombiana. Las soluciones a este problema no pueden estar centradas simplemente en la neutralización del desplazamiento poblacional o la militarización de las fronteras, sino que debe ser todo un proceso que por una parte, busque una solución regional al conflicto interno colombiano, y por la otra, avance en la mejora de la calidad de vida de los pobladores fronterizos. Así mismo, resulta importante el apoyo económico que actores externos, principalmente organismos multilaterales, puedan brindar a la población refugiada.

Teniendo en cuenta estas consideraciones también resulta necesario recordar que aunque las problemáticas se asemejen, las características de las fronteras y de los ámbitos territoriales varían. En este sentido se plantean algunos escenarios y se proponen recomendaciones. A pesar de que los dos primeros son los más viables, el tercero es el más deseable y complejo de manejar.

PROFUNDIZACIÓN DEL CONFLICTO INTERNO, AUMENTO DE LA EMIGRACIÓN FORZADA Y MAYORES CONTROLES MIGRATORIOS

El conflicto interno colombiano, el bajo desarrollo económico y social de las regiones fronterizas, y las fumigaciones constituyen las principales causas del desplazamiento transfronterizo hacia Ecuador, Venezuela y Panamá.

Ante la posibilidad de una agudización del conflicto interno, la continuidad de la lucha del control territorial por parte de los grupos alzados en armas, y de continuar llevándose a cabo fumigaciones en regiones fronterizas, así como de un fracaso en las negociaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), aumentarían los flujos poblacionales de colombianos hacia los países vecinos. En este escenario cada uno de los gobiernos tendería, aún más, a to-

mar decisiones en función de sus intereses coyunturales y relacionados con sus problemáticas internas.

Ecuador aumentaría los mecanismos policivos para afrontar la llegada de colombianos. Ya no sería tan sólo la exigencia del pasado judicial para ingresar a este país. En este sentido, muy probablemente crecerían las voces de sectores militares solicitando mayores requerimientos –como la visa– para ingresar al vecino país.

A su vez, como parte del alineamiento del gobierno ecuatoriano con las políticas de seguridad y defensa promulgadas por EU las instituciones militares se constituirían en defensoras de una política destinada a frenar el flujo de población procedente de Colombia, a la vez que solicitarían incrementos en el presupuesto que destina el gobierno norteamericano a la asistencia y cooperación militar, sobre todo en lo relacionado con la lucha contra las drogas. En tal sentido, no sorprendería el aumento de brigadas o divisiones en la frontera norte y/o el pedido de instalar más radares antinarcóticos en su territorio.

En cuanto a Venezuela, tradicionalmente los controles migratorios a los colombianos han sido permanentes. Sin embargo, en la actualidad se desarrollan programas coyunturales de legalización y naturalización de extranjeros indocumentados en su territorio. A pesar de ello, muy seguramente en este escenario, continuarían las restricciones migratorias, las discriminaciones y falta de oportunidades laborales para los desplazados procedentes de Colombia, incluso para hombres de negocios y aportantes a las economías vecinas.

Para Panamá la zona de frontera en algunos casos se convierte en puente para migrantes procedentes de Ecuador, Colombia y Perú cuyo destino final es EU o Canadá. Tanto para ellos como para los procedentes del conflicto colombiano, es claro según palabras del presidente Martín Torrijos en su visita a Colombia, que “desplazado que llegue a Panamá, será devuelto”, con lo cual deja claro que habrá un cambio en el tratamiento de la población desplazada. Este país, figura como uno de los vecinos menos comprometidos con la problemática colombiana, lo cual se demuestra con su estatuto de protección temporal que no corresponde plenamente a los principios de protección que sustentan la figura de refugio, y con las repatriaciones denunciadas ante la comunidad internacional dado el incumplimiento del principio de voluntariedad en el procedimiento.

Finalmente, en caso de que este escenario tienda a predominar, llevará consigo una mayor emigración ya no solamente procedente del sec-

tor rural sino también de las ciudades, el cual irá acompañado de la fuga de capital, y de un mayor tiempo de permanencia en el país receptor.

Las respuestas fragmentadas y bilaterales de los países vecinos conducirán a un mayor énfasis en la ayuda norteamericana y muy seguramente a continuar con las fumigaciones. Es por ello que se debería revisar e insistir en los componentes sociales bien sea del Plan Colombia 2, de la Iniciativa Regional Andina y/o del Plan Patriota, y en la importancia de ellos para avanzar en la solución de la problemática de migración transnacional. En este sentido, se deberían incrementar las negociaciones con los vecinos, así como la búsqueda de una mayor cooperación económica de organismos multilaterales, dirigidos a aumentar el número de planes de ayuda a la población desplazada. Además, resultaría conveniente difundir análisis sobre los efectos directos y colaterales de las fumigaciones en materia ambiental, social y de salud pública.

Por otro lado, se recomendarían claros planes de difusión de las políticas migratorias de los vecinos como el caso de los procesos de solicitud de asilo, los documentos migratorios y la necesidad de visa, para que tanto el gobierno como la población afectada tengan pleno conocimiento de ellas.

Frente a lo militar es claro que los países vecinos planearían incrementar su protección frente a cualquier amenaza, y por ello para Colombia se recomienda fortalecer o incrementar la presencia del Estado y de las FFMM en las áreas fronterizas para evitar violaciones a los emigrantes y para generar sentimientos de protección a la población.

En el sector económico se hace indispensable la negociación de políticas conjuntas y de condiciones prioritarias para migrantes dirigidos a aportar a dicho sector como son los comerciantes, exportadores y en general hombres de negocios que se verían seriamente afectados, incidiendo por lo tanto, en el comercio bilateral que ha demostrado ser vanguardia de la Comunidad Andina.

Para concluir, debido a la imposibilidad de detener los procesos migratorios en este escenario se deberían crear planes de contingencia internos para que la población que tenga imposibilidad de movilización a otro país, cuente con áreas especiales y temporales dentro del territorio nacional donde se les asegure su protección.

COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA DENTRO DEL PAÍS Y CON LOS PAÍSES VECINOS

Es una realidad que el conflicto interno colombiano continúa, al igual que los desplazamientos de población. No obstante, mientras tanto po-

dría generarse un escenario de cooperación y liderazgo de acciones a nivel interno y externo.

Internamente, el gobierno debería coordinar y liderar esfuerzos de manera conjunta con el Congreso, organizaciones no gubernamentales, empresarios y academia. De manera particular, crear un mecanismo permanente de consulta con la sociedad civil, que motive la participación del sector académico para que brinde un apoyo analítico y de investigación.

A su vez, este escenario pondría en marcha programas de desarrollo socioeconómico en los departamentos y regiones fronterizas, para lo cual debería contar con la activa participación de la población de dichos departamentos. El desarrollo del comercio exterior y de los flujos comerciales tendría que estar acompañado de la creación de políticas de desarrollo empresarial y de regionalización del comercio. De lo contrario, dichos departamentos continuarían marginados y con una toma de decisiones que poco corresponde a la realidad fronteriza.

En este sentido, de manera complementaria se motivarían políticas de desarrollo económico y fronterizo que revisen temas como el desarrollo productivo regional, teniendo en cuenta los proyectos de infraestructura como la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, IIRSA y sus efectos en el intercambio comercial, así como la heterogeneidad según las características de cada frontera y también de la normatividad de regímenes especiales.

En lo político y gubernamental, avanzaría en la suscripción no solamente de Memorandos de Entendimiento sino de tratados bilaterales con los países vecinos, así como en el diseño de una agenda común para la región andina ampliada. A su vez, el trabajo por medio de mecanismos como las Comisiones Binacionales Fronterizas –COMBIFRON–, las Comisiones de Vecindad, así como el Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras, resultaría altamente conveniente. Estos planes de integración en estas áreas binacionales prioritarias no sólo deberían estar encaminados a solucionar problemas en las fronteras o entre dos ciudades fronterizas, sino también entre departamentos para convertirlo en un relacionamiento mucho más regional.

Debido a la imposibilidad de detener los procesos migratorios en este escenario se deberían crear planes de contingencia internos para que la población que tenga imposibilidad de movilización a otro país, cuente con áreas especiales y temporales dentro del territorio nacional donde se les asegure su protección.

El trabajo articulado por medio de las COMBIFRON se fortalecería, lo cual podría impedir que grupos alzados en armas y narcotraficantes se desplacen por las regiones fronterizas, y/o busquen refugio en los países vecinos. Se mantendría la presencia de las fuerzas armadas, reforzando las actividades del Estado en estas regiones fronterizas con el fin de disminuir la percepción de amenaza y de “no colaboración” que los vecinos tienen sobre Colombia.

Finalmente, el Congreso debería realizar un seguimiento y monitoreo acerca de las condiciones de los desplazados en el país receptor, así como de los mecanismos jurídicos que respaldan su seguridad a nivel nacional, regional y multilateral. Este seguimiento podría contar con el apoyo del Parlamento Andino y de los congresos de los países vecinos.

Externamente, la actual administración debería colaborar con los gobiernos vecinos en la realización de trabajos sociales dirigidos a los sectores más necesitados de su población, al mismo tiempo que organizaciones directamente benefactoras de los desplazados provenientes de Colombia.

De manera complementaria, resultaría altamente conveniente trabajar en el marco de la Comunidad Andina, el desarrollo de una agenda real de seguridad común, así como involucrar a organismos como la ONU y la OEA para que velen por las condiciones laborales y jurídicas de los desplazados, así como por sus derechos humanos.

PROCESO DE PAZ Y LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS DENTRO DEL ÁREA ANDINA AMPLIADA

Finalmente, hipotéticamente se podría pensar en un escenario a largo plazo que contemple la *libre*

circulación de personas dentro del área andina ampliada. No obstante, a pesar de que ya ha sido un tema tratado por la Comunidad Andina de Naciones, CAN, y que las decisiones 503 –que reconoce los documentos nacionales de identificación como único requisito para viajar por la subregión en calidad de turistas–, 545 y 583 apuntan en este sentido, se supone poco viable y real debido al conflicto interno colombiano y a la crisis económica y política no sólo de Colombia, sino también de los países vecinos.

Mientras se llega a la libre circulación de personas se deben proveer visas y/o tarjetas de turistas para los hombres de negocios. A su vez, facilitar su consecución orientada a las reflexiones conjuntas entre académicos de la región. Con Venezuela, que es el país que tiene más restricciones para la entrada de colombianos, se sugiere revisar la política migratoria ya que los patrones poblacionales entre los dos países se han modificado durante los últimos años.

Este escenario que es el más deseable, requiere de un proceso de paz y de una completa supresión de las fumigaciones en Colombia, así como de un mejoramiento de la situación tanto política como económica de los países vecinos. Venezuela y Ecuador principalmente, necesitan políticas más estables y una mayor gobernabilidad democrática. A su vez, en la región andina ampliada urge una mayor cooperación e integración regional. Para ello, la voluntad política, la construcción de identidades y el liderazgo resultan importantes. De lo contrario se continuaría con acciones fragmentadas y bilateralizadas.

Este escenario incluye a su vez, una concepción diferente de frontera orientada no solamente a la soberanía y limitación, sino al desarrollo y la integración binacional.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO PAÍSES VECINOS COORDINADO POR MARTHA ARDILA

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003, en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Centro de Pensamiento Estratégico Internacional -CEPEI-, Universidad de los Andes; Universidad del Norte; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra -CESEDEN-; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-; Fundación Hanns Seidel; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org