

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE  
UNIÓN EUROPEA

## LA «FORTALEZA EUROPEA» EN CONTRA DE LOS EMIGRANTES DEL SUR: LA DIÁSPORA COLOMBIANA EN LA ENCRUCIJADA

### RESUMEN

En un contexto de crisis financiera mundial e incertidumbre, la Unión Europea se está blindando para evitar cargar con el peso los costos políticos, económicos y sociales de una inmigración acelerada, ante la cual no tiene los recursos suficientes para actuar conforme a las recomendaciones internacionales en derechos humanos, para garantizar una inserción laboral equitativa y una integración social plena. El Pacto Europeo en Inmigración y las tres directivas; la de Retorno voluntario con opciones de internamiento y expulsión; la «Tarjeta Azul» para la ocupación temporal con acceso a seguridad social; y la de penalización de los empleadores de inmigrantes «ilegales», responden a un enfoque defensivo eminentemente basado en la seguridad y los intereses nacionales. Ante este panorama adverso que enredan aún más las perspectivas de integración entre los países latinoamericanos y la UE para un Acuerdo de Asociación, América Latina y los bloques subregionales deben estar cohesionados, más que nunca, para negociar ventajas apropiadas en una posición colectiva que aproveche los propios desarrollos conceptuales y normativos para la movilidad laboral y la libre circulación de personas. Colombia avanza frente a los nuevos retos mediante la introducción de la Política Integral Migratoria, pero las dificultades para los nacionales en el exterior parecen aumentar.

### LA «NUEVA» POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE PARA MIGRACIÓN.

El texto de la Directiva de Retorno fue negociado entre el Parlamento y el Consejo Europeo por casi tres años. Finalmente, fue aprobado el 18 de junio de 2008 por 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones. Los Estados miembros tienen un plazo de 24 meses para adaptarla a sus legislaciones<sup>1</sup>. Dentro de las vicisitudes políticas, la posición conservadora terminó imponiéndose en una coalición entre los partidos Liberal, Popular Europeo y la Unión por la Europa de las Naciones, mientras que los socialistas consideraron impro-

cedente el texto sin consideraciones más humanitarias para cuestiones como el periodo máximo de retención, el retorno voluntario, la prohibición de reingreso y el plazo para dictar las órdenes de internamiento. Los Verdes y el grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica rechazaron el documento en su totalidad<sup>2</sup>.

En líneas generales, la Directiva tiene por objetivo principal eliminar la estada ilegal de los inmigrantes apelando a regulaciones mínimas comunitarias sin perjuicio de las configuraciones aptas de derecho interno y excepciones muy concretas –como las salvedades en el mar-

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -



Universidad del Rosario



Universidad  
Externado de Colombia



Academia Diplomática  
de la Cancillería



Pontificia Universidad  
Javeriana



Universidad Nacional



Universidad Militar  
Nueva Granada

**En líneas generales, la Directiva tiene por objetivo principal eliminar la estadia ilegal de los inmigrantes apelando a regulaciones mínimas comunitarias sin perjuicio de las configuraciones aptas de derecho interno y excepciones muy concretas.**

co de Schengen y asuntos de seguridad nacional justificados ante el Consejo— en torno a cuatro estrategias: notificación y asistencia para el retorno voluntario; expulsión coercitiva con fuerza limitada; plazo mínimo de prohibición de reingreso y condiciones legales para el internamiento temporal. Para efectos del retorno se decidió establecer un plazo de salida que va de siete a treinta días una vez conocida la notificación y por petición del nacional del tercer país, plazo que puede prorrogarse por un cierto periodo únicamente en circunstancias de fuerza mayor, la presencia de niños escolarizados y la permanencia de vínculos familiares y sociales. Para evitar el riesgo de fuga esta medida puede complementarse con otras imposiciones como retención de documentos, fianzas y obligación de permanecer dentro de un perímetro restringido. La medida de expulsión deriva de la negativa del país receptor a conceder el plazo de retorno o del incumplimiento del mismo y puede ejecutarse por decisión administrativa, resolución judicial o acto independiente.

El recurso a la fuerza debe acotarse por una compleja combinación entre el respeto a los derechos humanos y las estipulaciones ordinarias de la legislación nacional, vislumbrando que los únicos factores para la postergación de la expulsión son la discapacidad física y/o mental y obstáculos técnicos como la falta de identificación y la falta de capacidad de transporte. En cuanto a la polémica expulsión de los menores sin acompañantes, la Directiva presume que siempre se respetará el interés superior del niño según los convenios internacionales al concederle los servicios necesarios y asegurar que la recepción en el Estado de retorno se hace ante un familiar, un tutor designado o la entidad responsable en ese país. Para efectuar la prohibición de reingreso a la Unión Europea, se tiene en cuenta que no se haya establecido un plazo de retorno voluntario—caso de inmediata expulsión— o no se haya cumplido, sin embargo para «ciertos casos» se permite la opción de negar el reingreso aunque el retorno voluntario se haya efectuado. El tope máximo establecido para la prohibición es de cinco años, con la opción de aumentarlo en caso de considerar al inmigrante implicado—y de manera muy ambigua— como «amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o nacional». Se reconoce, además, una nebulosa posibilidad de

que un país receptor decida abstenerse de emitir, retirar o suspender una orden de prohibición de ingreso por motivos «humanitarios» u otros como una amenaza sobre la vida y libertad en caso de repatriación. Igualmente, revela una fuente de posible conflictividad normativa al condicionar la decisión de un Estado miembro de conceder la residencia o estancia a la consulta de los intereses de otro Estado miembro cuando ya haya emitido una orden de prohibición respecto al mismo individuo.

Como punto de articulación final, pero en tanto medida procedimental que puede acompañar las decisiones de retorno o de expulsión, la detención legal de los irregulares o internamiento puede decidirse por autoridades administrativas o judiciales y ejecutarse cuando se presuma riesgo de fuga o actitud de evasión u obstaculización por parte del sujeto implicado. Su periodo máximo de duración es de seis meses, con la capacidad de ampliarse por doce meses adicionales como tope permitido, aplicable frente a situaciones como la falta de cooperación del individuo internado y los retrasos en la obtención de la documentación emitida por parte del país de retorno. Pese a que se integra la utilización de centros de internamiento especializados con arreglo a los derechos humanos, por el momento se analizan las denuncias de algunas ONG respecto a la precariedad de sus características y varios eurodiputados, algunos miembros de la comisión parlamentaria de Libertades Civiles, se han dado a la tarea de auscultarlos y comparar prácticas con fines de estandarización en toda Europa, iniciando por Dinamarca, Polonia y España<sup>3</sup>. Empero, esto no parece suficiente ante el malestar internacional, que se ha multiplicado por consideraciones de internamiento, como el que las familias con menores y los propios infantes sean objeto de encerramiento, además de la aceptación explícita de que en casos de que se presuman saturación o incapacidad de alojamiento en el país receptor, pueda enviarse a los inmigrantes irregulares a centros comunes de reclusión por delito, así se les separe nominalmente de los sentenciados. Por lo pronto, la Directiva trata de unificar criterios en un escenario en el que por ejemplo, Francia tiene un periodo de retención de 30 días, España 40 y Malta 18 meses, mientras que Dinamarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Países Bajos, Reino Unido y Suecia no reconocen un periodo máximo.

Aún en medio de las acaloradas reacciones a la Directiva en todo el mundo y los insistentes llamados a la reconsideración, el Consejo Europeo, bajo la presidencia de Francia, decidió

avanzar más en la solidificación de los rigurosos lineamientos de la nueva política-marco mediante la introducción del «Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo», el 16 de octubre de 2008. Básicamente, el Pacto se recoge en cinco objetivos generales, cuyas medidas específicas de implementación se irán forjando en los debates anuales del Consejo a partir del 2010: 1) adaptar la inmigración legal a las necesidades y capacidades de recepción económica (estructura de oferta y demanda laboral); 2) combatir la inmigración ilegal y expulsar a los irregulares; 3) fortalecer los controles fronterizos; 4) aumentar la cooperación con los países de origen, y, 5) depurar el sistema de asilo<sup>4</sup>. El endurecimiento de esta política está asegurado a mediano plazo, al darle luz verde a iniciativas para la tecnificación de las formas de control tales como la visa electrónica y la información biométrica, lo cual, aunado al fortalecimiento en funciones y recursos de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex<sup>5</sup>), supone el erigir un muro virtual, impenetrable y más eficiente que una barrera de acero o de concreto, como la muy denunciada norteamericana. Dicha proyección desmiente los recurrentes discursos en los que se rechaza que se esté edificando una «fortaleza europea», cuando se hace visible una franja persistente de opinión en el Parlamento que no solamente percibe la inmigración irregular como una «amenaza», sino también considera que la inmigración legal debe enfocarse hacia la completa asimilación, para evitar el riesgo de «contaminación» de las sociedades europeas con atributos culturales exógenos de los lugares de origen<sup>6</sup>.

Detrás del discurso oficial, que muestra al Pacto como mutuamente benéfico para países de origen y acogida, en tanto oportunidad para realizar un seguimiento y control estrictos a los flujos migratorios, se palpa un fuerte interés por impedir las regularizaciones masivas, incrementando el ámbito de la condicionalidad deseada, la normativización de los topes de discrecionalidad individual de los Estados miembros y la promoción de la plena integración dirigida/conducida de los foráneos debidamente nacionalizados. Dentro de un contexto de crisis financiera y alimentaria mundial, incertidumbre sociolaboral por la preponderancia de los agresivos postulados del libre comercio global y brotes de inconformidad política de acusados tintes nacionalistas, es evidente el trasfondo securitizante de la nueva política cuando se leen como «amenazas» problemas de índole multicausal como los siguientes. Primero, la reorientación

de los flujos migratorios hacia Europa: ante las fuertes barreras impuestas por Estados Unidos y condiciones endógenas adversas de ese país como la crisis de los deudores de créditos de vivienda, la caída bursátil, el descalabro financiero, el aumento de la inflación y el desempleo. Segundo, el flujo masivo de mano de obra poco cualificada hacia centros de desarrollo industrial: proveniente de Estados miembros económicamente rezagados, países en vías de desarrollo con baja capacidad de inserción laboral y políticas salariales sujetas a duras prácticas de flexibilización y competitividad, y países africanos y medio orientales políticamente inestables y económicamente inviables. Tercero, la erosión financiera e ideológica de la otrora generosa visión bienestarista europea en salud, educación y prestaciones, que hoy compite con la visión de una Europa más austera, pragmática y comercial. Cuarto, la creciente «islamización» de Europa: por sus contradicciones culturales, y en un contexto de desconfianza hacia todas las afluentes musulmanas por el tema del terrorismo fundamentalista y la diáspora producida tras los desastres de la intervención de Occidente en Afganistán e Irak, que se suma a la desestabilización política interior que produce la traducción violenta de radicalismos juveniles de izquierda y conservadurismos xenófobos de derecha con expresiones como incendios, disturbios y propaganda intimidatoria. Todas estas fuentes de preocupación parecen más significativas en un contexto en el que las proyecciones económicas para los años 2009 y 2010 son inquietantes tras el «coletazo» de los Estados Unidos y grandes perjudicados como Japón, cuando se prevé una caída del producto interno bruto en todo el mundo cercano al 0,5 por ciento con un repunte gradual y moderado para el segundo semestre de 2009, condicionado a la estabilización de los mercados financieros y la profundidad de las medidas de choque de las políticas macroeconómicas que se implementen.<sup>7</sup> Por la naturaleza de los ciclos recesivos, se anticipa un aumento considerable en el recorte a los puestos de trabajo, cuyos primeros efectos ya se evidenciaron en 2008, lo que para la Unión Europea se traducirá en un aumento del desempleo próximo al 9,2 por ciento para 2009 con un incremento aún difícil de estimar

**D**etrás del discurso oficial, que muestra al Pacto como mutuamente benéfico para países de origen y acogida, en tanto oportunidad para realizar un seguimiento y control estrictos a los flujos migratorios, se palpa un fuerte interés por impedir las regularizaciones masivas incrementando el ámbito de la condicionalidad deseada.

para 2010<sup>8</sup>. Mientras el consumo interno y los mercados laborales se sigan deteriorando en todo el mundo, pese a los mejores esfuerzos de la economía de China para paliar la desaceleración y las esperanzas depositadas en una nueva administración de intervención decidida en los Estados Unidos con el cambio de gobierno, se puede esperar que los primeros que resientan los rigores de la crisis en la Unión Europea sean los trabajadores poco calificados, y entre estos, mayoritariamente, los inmigrantes. Palabras más, palabras menos, la agudización de la crisis comprende una mayor irreversibilidad de las nuevas directivas en inmigración y, posiblemente, el ulterior desarrollo de medidas restrictivas complementarias y un empoderamiento poco balanceado de los organismos de vigilancia y control.

### CHOQUE DE INTERPRETACIONES ENTRE LATINOAMÉRICA Y EUROPA

En los espacios de discusión entre los miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y entre éstos y los representantes europeos, se ha atisbado una posición moderadamente optimista para la continuación de los diálogos, con miras a definir un Acuerdo de Asociación (AA) –un proceso interrumpido por las desavenencias subregionales entre los latinoamericanos–, logrando calmar los ánimos caldeados al buscar la construcción de una postura colectiva para gestionar con prudencia y estrategia el tema de la migración. Sin embargo, la primera cadena de reacciones cuando se hizo pública la adopción de la Directiva llegó a poner en riesgo el tono conciliador que ha delineado a las conversaciones. Sumándose a las desaforadas críticas de países como Cuba, Nicaragua y Venezuela –que amenazó con obstruir las inversiones europeas–,

pero conservando algo de templanza, las voces individuales de los andinos expusieron a una Bolivia dispuesta a adelantar una «cruzada» contra la Directiva desde la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y a un molesto Ecuador –ejerciendo presidencia pro-témpore– que amenazaba con suspender los diálogos CAN-UE<sup>9</sup>. Mientras tanto, Perú y Colombia parecieron limitarse a una actitud de reserva esperando que el desenlace de las interacciones multilaterales no desbaratara los acuerdos logrados y la posibilidad de finalizar pronto las negociaciones en bloque para poner en marcha el AA o bien la de insistir en acuerdos individuales si se pro-

longan indefinidamente las discusiones. Pese a esta persistente amenaza de disgregación acidificada por los roces inacabados entre Colombia y Ecuador, logró concordarse una manifestación colectiva. En un pronto comunicado de respuesta a la decisión en junio 25, el Tribunal de Justicia de la CAN expresó sus preocupaciones y reservas al Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, rechazando la criminalización de los inmigrantes indocumentados e invocando tanto la Carta Andina de Derechos Humanos como la opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003 de la Corte Interamericana<sup>10</sup>. En esta última, se retoma el principio de no discriminación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no solamente respecto a la raza, religión y origen sino también para reivindicar un status migratorio conforme al Derecho internacional consuetudinario.

Entre tanto, otros países del hemisferio sentaron su voz de insatisfacción a través de notas de las cancillerías o declaraciones públicas como Brasil, que por palabras del Presidente repudió la Directiva por estar sentada sobre el prejuicio y la exclusión, recordó la forma relativamente cómoda en la que los inmigrantes europeos se han integrado históricamente a las sociedades latinoamericanas e insistió en superar las desavenencias para continuar negociando el TLC de la UE con Mercosur en un camino que mengüe los tropiezos de Doha<sup>11</sup>.

La UE respondió el 21 de julio en misiva aclaratoria a la CAN que su compromiso con los derechos humanos es invariable y que comparte el que la migración sea considerada fuente generadora de riqueza y desarrollo biregional, pero injertada dentro de una política común que trate el problema de la irregularidad con un esfuerzo mutuo de control entre países de origen, de tránsito y de destino, incluyendo el combate contra el empleo ilegal, el tráfico y la trata de personas<sup>12</sup>. Aunque expresó su interés en conceder a los inmigrantes andinos derechos equivalentes a los de los ciudadanos de los Estados miembros de la UE en un marco de integración social, defendió la Directiva de Retorno como un formato para fortalecer la seguridad jurídica y armonizar las políticas relativas en cada uno de sus Estados mediante el planteamiento de normas mínimas para el retorno voluntario, expulsión, coerción, internamiento y condiciones de re-entrada que tienen como contraparte el derecho a la decisión escrita y la interposición de recursos, al apoyo lingüístico y asesoramiento jurídico, a cuidados de urgencia, educación a menores y cuidados a personas especialmente vulnerables.

**Entre tanto, otros países del hemisferio sentaron su voz de insatisfacción a través de notas de las cancillerías o declaraciones públicas como Brasil, que por palabras del Presidente repudió la Directiva por estar sentada sobre el prejuicio y la exclusión.**

Al mismo tiempo en que se daba un cruce de informaciones interhemisféricas, los cuatro miembros de la CAN coincidieron en adelantar medidas de protección para los emigrantes andinos y ampliar el debate mediante la realización del Primer Foro Andino sobre Migraciones, realizado en la ciudad ecuatoriana de Quito el 4 y 5 de septiembre con la participación de Chile como País Miembro Asociado. La estrategia aquí parece consistir en desarrollar prontamente una reglamentación jurídica andina en migración con fuertes componentes sociales que logre sujetar los arreglos que puedan suscribirse en el marco ALC-UE con base en por lo menos cuatro pilares como principios rectores de los Instrumentos Sociolaborales y de la eventual introducción de un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones: el reconocimiento de la persona como eje de todos los procesos políticos, la calidad de trato nacional a los trabajadores migrantes, la libre movilidad de las personas como derecho humano inalienable y la sólida distinción entre ilegalidad e irregularidad, en la que la primera atañe a la comisión de delitos penales específicos conforme a los códigos ordinarios y la segunda a contravenciones meramente administrativas para casos como la falta de documentación<sup>13</sup>. Aunque este esfuerzo propone una puerta para cambiar las duras restricciones y sanciones vigentes en Europa, incluyendo las modificaciones adversas que podrían implementarse tras la emisión de la Directiva, el mayor interés de los andinos en el acceso total a los mercados europeos hace que decidan seguir adelante en las negociaciones y soltar el tema al resultado de las interacciones latinoamericanas sin aprovechar –dentro de una racionalidad estrictamente economicista– el potencial de condicionalidad que tiene una negativa colectiva a abrir las propias economías sin revisar el papel del inmigrante asalariado como factor de producción y fuente de mutua riqueza para Estados de origen y para receptores en un mercado interregional de trabajo.

Posteriormente, se abrió un espacio para el debate sobre el tema de migraciones en las reuniones, celebradas en noviembre 5 y 6, de dos de las tres comisiones de Eurolat (Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana). La primera solicitud de todos los diputados de América Latina fue una vez más la revisión de los parámetros de la Directiva de Retorno, incluyendo un tratamiento distintivo a los inmigrantes de la región dentro del esquema de los acuerdos políticos que se han venido moldeando. La gran concesión latinoamericana reviste un reconocimiento al legítimo derecho de los europeos de

devolver a los irregulares pero aferrándose a la modificación de por lo menos los dos puntos más controversiales: eliminar la medida de retención de hasta 18 meses y ampliar el plazo para hacer efectivo el retorno que fue determinado en máximo treinta días<sup>14</sup>.

En los informes que presenta la parte latinoamericana a los voceros del Parlamento Europeo se resalta que la migración es un intercambio esencial en la historia de la evolución de las culturas y tiene origen económico en las brechas de desarrollo entre los países y político en las condiciones adversas como las guerras y las persecuciones, realidad que no puede contrarrestarse con medidas coercitivas y de bloqueo dado que su impacto en la reducción del flujo migratorio es ínfimo y acarrea como efecto perverso el que las personas se atrean a asumir riesgos aún mayores en su traslación<sup>15</sup>. En tres breves anotaciones, la posición colectiva rechaza la Directiva como abusiva e irrespetuosa de los derechos humanos, se sugiere recomponerla con atributos más elásticos y humanitarios con arreglo a la solidaridad social, así como de revalorar todos los compromisos bilaterales y multilaterales en migración. Igualmente en el ámbito económico, se destaca que perjudica a 1'800.000 latinoamericanos, de ellos 700.000 andinos, que por concepto de remesas constituyen una fuente principal de ingresos superando incluso las cifras en Inversión Extranjera Directa (IED), mencionando entre otros a Colombia con 4.520 millones de dólares y a Ecuador con 3.080 millones, fuera de generar un severo detrimento socioeconómico a los núcleos familiares<sup>16</sup>. El etiquetamiento del inmigrante «irregular» como «ilegal» es fuente controversial de interpretación y choque entre latinoamericanos y europeos por las consecuencias que tiene para incorporar un enfoque determinado de tratamiento al fenómeno, sea represivo o comprensivo. Aún en medio de diálogos incesantes entre hemisferios, la consolidación del nuevo enfoque europeo se fue apuntalando en los últimos tres meses de

**E**n los informes que presenta la parte latinoamericana a los voceros del Parlamento Europeo se resalta que la migración es un intercambio esencial en la historia de la evolución de las culturas y tiene origen económico en las brechas de desarrollo entre los países, y político en las condiciones adversas como las guerras y las persecuciones, realidad que no puede contrarrestarse con medidas coercitivas y de bloqueo dado que su impacto en la reducción del flujo migratorio es ínfimo y acarrea como efecto perverso el que las personas se atrean a asumir riesgos aún mayores en su traslación.

2008 con reuniones extensivas, donde resalta la presentación del proyecto del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la UE al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores para asegurar la adopción del enfoque global, determinar el estado de creación de una directiva de «Título único» para que todos los Estados miembros lleguen a común acuerdo en el enfoque y en los mecanismos compartidos desde las disposiciones de los ministerios de Justicia, además de proponer la concesión de la residencia de larga duración únicamente a quienes cumplan con el estatus de refugiado<sup>17</sup>.

En balance, a pesar la reiterada intención de América Latina por enfatizar las causas estructurales del problema y los tropiezos económicos,

administrativos y jurídicos que obstaculizan la regularización, Europa mantiene la línea conceptual general del Programa de La Haya y la Comisión precisa que «inmigración ilegal» se refiere a situaciones específicas como: el ingreso ilegal al territorio por vía terrestre, aérea o marítima generalmente mediante el uso de documentos falsos con la ayuda de redes de delincuencia organizada y el ingreso legal con visa válida o por régimen que no la necesita pero prolongando o modificando el motivo de estancia sin autorización, incluyendo a los aspirantes al asilo que no han retornado a pesar de la negación oficial definitiva.<sup>18</sup>

Todo este panorama complejo fue tratado dentro del intercambio de perspectivas de los Gobiernos y de las organizaciones de la Sociedad Civil Internacional en el Segundo Foro Global sobre Migración y Desarrollo llevado a cabo en Manila en Filipinas de octubre 27 al 30, con la asistencia del Director

General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>19</sup>. En el encuentro, pudo detectarse ampliamente esta tensión entre derechos humanos y seguridad como prioridades por parte de los gobiernos asistentes al tocar problemas sensibles como la movilidad laboral y otras fuentes generadoras de diásporas, lo que además se intentó enmarcar dentro de un enfoque más orientado hacia la protección y el empoderamiento de los inmigrantes para el desarrollo que hacia las interpretaciones racionalistas usuales sustentadas en los «beneficios económicos», recalando asimismo que los

efectos de la crisis financiera global solamente podrán superarse con políticas conjuntas de planeación y coordinación entre todos los gobiernos<sup>20</sup>. A pesar de las múltiples voces críticas y reflexivas, la Directiva de Retorno entró en pleno vigor el 13 de enero de 2009 y los Estados miembros de la Unión Europea deben incorporarla a sus respectivas legislaciones antes del 24 de diciembre de 2010<sup>21</sup>.

## PERSPECTIVAS PARA LOS EMIGRANTES COLOMBIANOS

Para los intereses de los inmigrantes colombianos, por tratarse del destino principal en Europa, España decidió aferrarse a la disposición de la Directiva que contempla el legítimo derecho de un Estado miembro a adoptar o mantener condiciones más favorables para los nacionales de un tercer país en tanto no sean incompatibles con el espíritu que la orienta. En este sentido, los representantes del Gobierno español señalaron que por el momento no aplicarán la Directiva – pese a que cuenta ya con mecanismos semejantes como los vuelos diarios de retorno – y que continuarán con la implementación de políticas más adecuadas. Entre estas, se incluye el otorgamiento de ayudas monetarias y subsidios en un plan para facilitar a los inmigrantes irregulares el regreso a sus países, máxime ante el incremento del desempleo en toda la Unión Europea y especialmente en los sectores que tradicionalmente se han servido de los inmigrantes como el aseo, el comercio y la construcción, lo que para 2008 ha significado responder a 2.100 solicitudes y el agotamiento antes de tiempo de los fondos del plan<sup>22</sup>. Para apreciar un poco más de cerca los futuros efectos de la desaceleración económica europea entre los trabajadores colombianos vale destacar que, en un estudio elaborado recientemente para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia acerca de la caracterización socioeconómica de los colombianos en la comunidad de Madrid, se encuentra que el porcentaje de nacionales que se dedican a las actividades económicas en esa ciudad oscila actualmente entre un 83 y un 90 por ciento, cifras cercanas al total de nacionales del Área Metropolitana del Occidente de Colombia (AMCO) que laboran en toda España, aproximadamente 85 por ciento u 88 por ciento para 2004<sup>23</sup>. Las perspectivas de futura inserción laboral y permanencia para colombianos son menos halagüeñas a raíz de las rigurosas condiciones de la «Tarjeta Azul», porque la estructura de ocupación vigente demuestra el bajo nivel de capacitación de los nacionales donde, tomando de nuevo como muestra la situación del colectivo en Madrid, se halla un 22 por cien-

**P**ara los intereses de los inmigrantes colombianos, por tratarse del destino principal en Europa, España decidió aferrarse a la disposición de la Directiva que contempla el legítimo derecho de un Estado miembro a adoptar o mantener condiciones más favorables para los nacionales de un tercer país en tanto no sean incompatibles con el espíritu que la orienta.

to de trabajadores no calificados –especialmente en manufactura y construcción–, 20 por ciento en empleo de servicio doméstico, 19 por ciento en dependencias comerciales, 15 por ciento en oficios administrativos y tan sólo un 10 por ciento de profesionales<sup>24</sup>. Si se aborda la esfera del monto salarial impositivo, los colombianos parecen tener buenos antecedentes, por lo menos en Madrid, en donde apenas 5 por ciento de los empleados gana una cifra inferior al salario mínimo mensual de un nacional español<sup>25</sup>. Sin embargo, la condición del 1,7 veces es aún muy alta teniendo presente que para 2008 el salario promedio español se fija en 600 euros aproximadamente<sup>26</sup> y 1,7 veces más prescribiría ostentar un monto de 1020 euros, situación que actualmente cobijaría únicamente para efectos de residencia legal apenas a un 20 por ciento de colombianos inmigrantes que gana entre 1.000 y 1.300 euros al mes<sup>27</sup>.

Es conveniente aclarar que, al igual que lo prescrito para la implementación de la Directiva de Retorno, los inmigrantes colombianos podrían alcanzar soluciones más favorables en materia de la relación trabajo-residencia, considerando que las nuevas estipulaciones no actúan en detrimento de las disposiciones nacionales más benéficas o correspondientes a otros regímenes en los Estados miembros y que la «Tarjeta Azul» puede expedirse a inmigrantes legales ya instalados. Así mismo, debe reconocerse la indiscutible limitación que supone el que la Tarjeta no sea de por sí una fuente de «derecho» al inmigrante sino un documento de permiso temporal de estancia laboral. Percibiendo entonces que la Tarjeta es el instrumento más próximo para evitar la notificación de retorno y en el peor de los casos la expulsión, los inmigrantes colombianos tendrán que enfrentarse a situaciones de múltiple calibre según su destino, en las que deberán competir entre nacionales y ante otros latinoamericanos, ya que cada Estado miembro de la UE tiene la capacidad de elegir el tope de tarjetas anuales que concederá según sus intereses nacionales y tiene plena maniobrabilidad selectiva, por lo que puede rechazar una solicitud aunque cumpla con todos los requisitos advertidos. Lo anterior significa también en términos de movilidad laboral dentro de la Unión Europea que la posesión de una tarjeta no necesariamente garantiza el acceso a Estados de la Unión diferentes al emisor.

Para actuar decididamente ante el difícil panorama actual, el gobierno de Colombia ha tratado de abordar la amplia complejidad del fenómeno migratorio considerando el margen

inasible de sus variaciones históricas e intenta establecer una base de respaldo para los nacionales en el exterior a través de la introducción de la Política Integral Migratoria (PIM),<sup>28</sup> que obedece a las disposiciones de la Ley 1151 del 24 de julio de 2007 y se halla contemplado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Esta tiene como objetivo optimizar el servicio consular en congruencia con los derechos fundamentales, facilitando el acceso a servicios sociales y la reunificación familiar, estando soportado además en el fortalecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y la profesionalización del servicio exterior. En el marco de las discusiones internacionales, se abre la puerta para una actuación más decidida que promueva alternativas para responder ante el enfoque perjudicial de los «inmigrantes no deseados» previendo estrategias para atacar una de sus causas principales mediante la lucha contra la pobreza y la promoción de opciones más humanas y amables para la libre movilidad dentro de un enfoque de «seguridad humana».

España ha venido preparando, en el primer trimestre de 2009, el retorno voluntario de aproximadamente 1.400 inmigrantes de toda Latinoamérica con un plan en el que los trabajadores optan por renunciar a sus permisos de residencia y trabajo por tres años a cambio de una leve prestación por desempleo<sup>29</sup>. A finales de noviembre (2008) apenas 129 colombianos habían presentado su solicitud<sup>30</sup> y se espera que la agudización de la crisis económica, junto a la entrada en vigor de la Directiva de Retorno plantee fuertes retos a las medidas de cooperación bilaterales con España y el resto de la UE para el seguimiento y recepción de los irregulares, retos que podrán a prueba la solidez y la idoneidad de la PIM desde el principio mismo del 2009.

## RECOMENDACIONES

Para los gobiernos latinoamericanos, los ministerios de relaciones exteriores y los delegados en las cumbres: aumentar el grado de articulación de las propuestas y fortalecer la posición colecti-

**L**as perspectivas de futura inserción laboral y permanencia para colombianos son menos halagüeñas a raíz de las rigurosas condiciones de la «Tarjeta Azul», porque la estructura de ocupación vigente demuestra el bajo nivel de capacitación de los nacionales donde, tomando de nuevo como muestra la situación del colectivo en Madrid, se halla un 22 por ciento de trabajadores no calificados –especialmente en manufactura y construcción–, 20 por ciento en empleo de servicio doméstico, 19 por ciento en dependencias comerciales, 15 por ciento en oficios administrativos y tan sólo un 10 por ciento de profesionales.

va para adquirir mejores condiciones de asociación en las negociaciones con la Unión Europea para el Acuerdo de Asociación, especialmente respecto al tema de la regulación comunitaria «intercomunidades» en inmigración como escenario de oportunidades mutuas. De mantenerse la rígida distinción entre la agenda comercial y financiera y los temas sociales, los negociadores latinoamericanos deberán propender por mecanismos de seguimiento al fenómeno y de tratamiento recíproco a las causas planteando programas integrales que incluyan una decidida cooperación a los dos lados de la mesa consolidando un enfoque fundamentado en los derechos humanos y la prevención antes que la represión.

Para los representantes legislativos latinoamericanos en Eurolat: los participantes por parte del Parlantino, el Parlandino, el Parlacen y la Comisión Parlamentaria del Mercosur deberán plantearse como objetivo aumentar el alcance político de las conferencias interparlamentarias e insistir en la existencia de una reprobación colectiva firme al enfoque vigente de Europa, percibiendo con claridad las aristas de irreversibilidad del marco normativo general puesto por las tres directivas y el Pacto y tomar ventaja de los artículos que favorecen arreglos más horizontales y beneficiosos para proponer una adecuación que permita compatibilizar las disposiciones en medios y objetivos subregionales en inmigración y libre circulación de personas que hoy se están orquestando, como en el Foro Andino de Migraciones y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, con la legislación europea. Esto por supuesto debe

aunarse a la pronta creación del Observatorio para la Migración y el Seminario relacionado y permanente para sacar del intercambio de perspectivas un paquete de recomendaciones idóneas para las partes a ambos lados del Atlántico.

Para el gobierno de Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores: es apremiante «darle dientes» a la Política Integral Migratoria para que no se estanque como un documento de lineamientos, introducir las políticas concretas para llevar a la práctica las nuevas definiciones para el fenómeno de la emigración como eje de

desarrollo y no como problema, hacer un seguimiento riguroso al desenvolvimiento de los nacionales en el exterior, integrar a los colectivos de la sociedad civil organizados en torno al emigrante y gestionar las urgentes transformaciones institucionales y técnicas que la profesionalización y el despacho requieren.

A las organizaciones de la sociedad civil en Colombia y la Unión Europea: coordinar acciones para velar por el respeto de los derechos humanos de los emigrantes latinoamericanos, que pueden ser víctimas de abusos y violaciones de sus derechos en el proceso de aplicación de la Directiva de Retorno. Así mismo, desarrollar una campaña de divulgación del contenido de dicha directiva y de sus aspectos procesales, para evitar su desconocimiento y permitirle a los afectados que puedan velar por el respeto de sus derechos y exigir la garantía del debido proceso.

## NOTAS

- 1 Nota de junio 25 de 2008. «El PE aprueba la directiva de retorno de inmigrantes ilegales». En: [http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus\\_page](http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page).
- 2 Nota de junio 25 de 2008. «Los grupos políticos fijan su posición antes del voto». En: [http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus\\_page](http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page).
- 3 Notas de Junio 10 y 25 de 2008. «La directiva de retorno de inmigrantes, a fondo», y «Pöttering visita un centro de integración de inmigrantes en su viaje oficial a España». En: [http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus\\_page](http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page).
- 4 Nota de octubre 16 de 2008. En: <http://celare.cl/cms/content/view/3559/28/>.
- 5 Agencia de control creada en 2004 por el Consejo Europeo, enfocada en temas de seguridad fronteriza, cooperación aduanera y cooperación para el control fitosanitario y veterinario, con asistencia de Europol, Cepol y Olaf. En: [http://europa.eu/agencias/community\\_agencias/frontex/index\\_es.htm](http://europa.eu/agencias/community_agencias/frontex/index_es.htm).
- 6 Ver nota «Immigration: MEPs and national MPs reject «fortress Europe», septiembre 12 de 2008. En: [http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page).
- 7 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction>. Interim forecasts for 2009-2010: slowdown sharpens but growth will come back before the end of 2009. Nota de enero 19 de 2009.
- 8 *Ibid.*
- 9 Nota de junio 24 de 2008. En <http://www.prensa-latina.com.mx>.
- 10 Documento disponible en: [http://www.comunidadandina.org/exterior/can\\_ue.htm](http://www.comunidadandina.org/exterior/can_ue.htm).
- 11 Nota de julio 17 de 2008. En: <http://celare.cl/cms/index>.
- 12 Comunicado disponible en: [http://www.comunidadandina.org/exterior/can\\_ue.htm](http://www.comunidadandina.org/exterior/can_ue.htm).
- 13 Nota de septiembre 9 de 2008. En: <http://celare.cl/cms/content/view/3313/28/>.
- 14 Nota de septiembre 25. En: <http://celare.cl/cms/content/view/3407/28/>.
- 15 DT\746986ES.doc. En: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/social/meetings/2008\\_11\\_05/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/social/meetings/2008_11_05/default_es.htm).
- 16 DT\745180ES.doc. En: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/trade/meetings/2008\\_11\\_05\\_brussels/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/trade/meetings/2008_11_05_brussels/default_es.htm).

**A finales de noviembre (2008) apenas 129 colombianos habían presentado su solicitud y se espera que la agudización de la crisis económica, junto a la entrada en vigor de la Directiva de Retorno, plantee fuertes retos a las medidas de cooperación bilaterales con España y el resto de la UE para el seguimiento y recepción de los irregulares, retos que podrán a prueba la solidez y la idoneidad de la PIM desde el principio mismo del 2009.**



- 17 Nota de 27 de noviembre de 2008. «Consejo de Justicia y Asuntos de Interior se reúne en Bruselas». En: <http://celare.cl>.
- 18 Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2006) 402. Sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países. Bruselas, julio 19 de 2006, p. 2.
- 19 Nota de prensa de octubre 24 de 2008 <http://www.unog.ch>
- 20 GFMD Chair's Conclusions and Recommendations. October 30, 2008. En: <http://government.gfmd2008.org>.
- 21 Nota de enero 12 de 2009. «Mañana martes entrará en vigor la Directiva de Retorno de la UE» En: <http://celare.cl>.
- 22 Nota de agosto 8 de 2008. En: <http://www.infomigrante.org/infomigrante/index.php>.
- 23 Garay, Luis Jorge. El Colectivo colombiano en la Comunidad de Madrid. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, marzo de 2008, p. 59.
- 24 *Ibid.*, p. 60.
- 25 *Ibid.*, p. 63.
- 26 Monto fijado por el Real Decreto 1763/07. En: <http://www.salariominimo.es/>.
- 27 Garay. Op., cit, p. 63.
- 28 República de Colombia Ministerio de Relaciones Exteriores Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior. Programa Colombia Nos Une y Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional de Colombia. Lineamientos para la Política Integral de Migraciones. Julio de 2008.
- 29 Nota del 15 de enero de 2009. «1.400 inmigrantes se alistan al retorno voluntario impulsado por España». En: <http://celare.cl>.
- 30 *Ibid.*

## POLICY PAPERS

### LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

#### Nº 36 ¿EL FIN DE LA RELACIÓN PRIVILEGIADA? LAS RELACIONES COLOMBO-ESTADOUNIDENSES EN EL 2008 Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS

El 20 de enero de 2009 comienza una nueva era en Estados Unidos y, muy posiblemente, también para la relación con Colombia, por ello, el grupo de trabajo sobre Estados Unidos de Fescol presenta este anuario de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, donde se revisan los principales acontecimientos que marcaron la relación durante el año que termina y se intentan sacar las conclusiones más relevantes para avanzar en una nueva dinámica constructiva que adapte las políticas de los dos países a la nueva realidad de acontecimientos mundiales en los cuales se desenvolverá el nuevo gobierno demócrata.

#### Nº 35 ACERCAMIENTOS Y DISTANCIAMIENTOS SURAMERICANOS

Durante los ocho años dos mil se ha ido produciendo un inédito acercamiento entre los doce países suramericanos, por razones nacionales distintas pero no incompatibles. Tal acercamiento ha ido

tomando contenido en cuatro dimensiones: comercial, infraestructura y energía, político y seguridad. El surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es expresión de tal acercamiento, aunque aún no compendia todo ese proceso que es más amplio y podría estimular la construcción de una Suramérica unida de norte a sur. Así lo plantea este Policy paper elaborado por Socorro Ramírez, coordinadora del grupo de América Latina del proyecto «Inserción de Colombia en un mundo cambiante», discutido en las sesiones del grupo, en especial en las desarrolladas en el congreso colombiano de Ciencia Política.

#### Nº 34 INDIA-JAPÓN-COREA: TRES SALTOS AL DESARROLLO

Al considerar las sociedades asiáticas, todos los ojos están puestos en China. No es para menos, ese país representa la mayor transformación económica que registre la historia, comparable tan sólo a la modernización que en los años 20 y 30, tras la revolución leninista, tuvo la URSS. El avance chino ha sido precedido o está acompañado de cambios notables a su alrededor, como lo son la

modernización rápida de Corea, India, Taiwán y el sudeste asiático. Sumados los cambios de estos países a la irrupción china, constituyen, por su peso económico y político, un ingrediente fundamental del sistema mundial en su actual reorganización.

El análisis que sigue se ocupa de tres de esas sociedades: la coreana, la india y la japonesa, acerca de las cuáles vale la pena preguntar sobre la administración de su transformación económica, el impacto de su industrialización en la integración asiática y las posibilidades para elevar la interacción con otras regiones como la latinoamericana. En consonancia con esta problemática, el objetivo de este examen es evaluar los cambios recientes, como base para indagar las formas opcionales que Colombia pueda tener a la mano para una interacción mayor con esos países asiáticos, bajo la hipótesis de la existencia de renovados mecanismos de cooperación bilateral y regional que nuestro país puede aprovechar en forma sistemática.

### **Nº 33. LA BÚSQUEDA DE NUEVOS ESCENARIOS DE INTEGRACIÓN PARA COLOMBIA**

Este policy paper analiza cuáles pueden ser los nuevos escenarios de integración en momentos en los que Colombia no vislumbra un panorama comercial claro con sus dos socios principales, Estados Unidos y Venezuela. Por un lado, las posibilidades de contar pronto con la aprobación del TLC, a cargo del Congreso estadounidense, se ve cada vez más lejana, y por otro, las perspectivas de mantener las condiciones en el intercambio comercial con Venezuela carecen de garantías desde el retiro de este país de la Comunidad Andina de Naciones, mientras que, en lo que queda del organismo andino, se enfrenta con situaciones difíciles con Ecuador y Bolivia. En un tercer escenario, se presentan algunas alternativas en el entorno latinoamericano, así como en nuevas áreas como Canadá y el Efta, en la consolidación de relaciones con la Unión Europea y en la futura vinculación con nuevos aliados en Asia Pacífico.

### **Nº 32. EL INTENTO DE PROFUNDIZAR LA RELACIONES ENTRE LA UE Y COLOMBIA: METAS INCONCLUSAS Y PROMESAS INCUMPLIDAS**

Los vínculos de Colombia con la Unión Europea continúan estableciéndose a mediano plazo, pero los factores para avanzar hacia una relación asociativa son ambiguos dadas las múltiples adversidades generadas por decisiones políticamente erráticas, contradicciones bilaterales y heterogeneidades regionales. En el nivel doméstico, Colombia siembra sus esperanzas en el TLC con los Estados Unidos y, a partir de tal acuerdo, adscribe condicionamientos para introducir reformas, definir el resto de los acuerdos comerciales y conducir la política exterior, incluyendo la adopción de decisiones y actitudes de gobierno perjudiciales para el proceso de Justicia y Paz y la cooperación europea. En el nivel regional andino, en una CAN escindida, Colombia y Perú amenazan con adelantar negociaciones individuales priorizando sus acuerdos externos y acelerando la adaptación de la normatividad andina, mientras Ecuador y Bolivia insisten en buscar una unanimidad que preserve las excepciones y los compromisos previos, bajo fuertes reticencias a

los supuestos del libre comercio. En el nivel macro, América Latina se resiste a construir una visión común y los Acuerdos de Asociación tienden a debilitarse como opción atractiva más allá del acceso favorable a los mercados y el aumento de las formas y montos de la cooperación, en medio de una renovación de los diálogos con carencia de compromisos puntuales.

### **Nº 31. RECONSTRUCCIÓN DE RELACIONES DE COLOMBIA Y SUS VECINOS**

Colombia ha vivido en 2008 una de sus peores, si no la peor crisis diplomática de su historia, lo que le exige un giro sustancial en su política internacional, en particular con América Latina. Ese giro empieza por construir unos términos proactivos de normalización de las relaciones con Ecuador y Venezuela. Pero no basta con el restablecimiento de los canales diplomáticos. Este policy paper, elaborado luego de algunos debates sobre la situación regional y las tendencias de la cooperación, quiere proponer cinco pasos adicionales, imprescindibles, para reconstruir las relaciones: reforzar lo que une, tramitar lo que separa, convivir en la diferencia, rescatar lo común y concretar un acompañamiento y apoyo internacional.

### **Nº 30. ¿CON EL VIENTO EN CONTRA? URIBE II Y EL CONGRESO DEMÓCRATA. DE LA RELACIÓN ESPECIAL AL CASO EJEMPLAR**

La relación privilegiada de la cual gozó el gobierno colombiano durante el primer gobierno del Presidente Uribe se vio trastocada por la conquista del Congreso de Estados Unidos por parte de los demócratas. Este cambio en la relación de poder interna en los Estados Unidos significó que el gobierno colombiano tuviese que navegar con el viento en contra. Como consecuencia de ello, el balance final del 2007 fue no obtener la aprobación del TLC y un cambio sustancial en los contenidos del Plan Colombia. El presente *policy paper*, además de mostrar este proceso y las implicaciones que tuvo, señala que el cambio de la mayoría en el Congreso no fue el único factor que cambió la dinámica colombo-estadounidense, sino que el gobierno no tuvo ni la previsión ni la capacidad de adaptarse oportunamente a las nuevas reglas de juego en Washington DC. Lo sucedido en 2007 debería revelar la necesidad de cambiar la estrategia de relación con el principal socio colombiano, empezando por reconocer el papel central que el Congreso de ese país tiene en la política exterior. Si no se corrige el rumbo, los vientos en contra pueden tomarse en tempestad durante la campaña electoral hacia la Casa Blanca.

### **Nº 29. COLOMBIA Y EL PERÚ EN LA COMUNIDAD ANDINA: AGENDA DE TRABAJO COMPARTIDA**

Los gobiernos de Colombia y el Perú están viviendo un periodo de entendimiento y acercamiento gracias a posiciones e intereses comunes tanto dentro del marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), como en la visión internacional de los dos países. Es de crucial importancia aprovechar esta situación para definir lo que podría ser una agenda de trabajo compartida entre Colombia y el Perú en la que se impulsen varias de las decisiones

existentes en aspectos políticos, económicos, comerciales y sociales, y así desarrollar acciones empresariales para un mejor aprovechamiento del espacio andino. De igual manera, para que se traten las posibilidades de trabajo conjunto frente al Asia Pacífico, aprovechando las experiencias del Perú en foros como APEC, las posibilidades para Colombia y el Perú en los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos con Estados Unidos y las nuevas negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE).

## **Nº 28 COLOMBIA EN LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD ANDINA ¿STATU QUO O REDEFINICION DE LA CAN?**

Colombia asumió la presidencia *pro tempore* de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en un momento crucial en el que han surgido múltiples posibilidades para la redefinición de su sentido. Pasada la crisis del 2006, los retos de la negociación del acuerdo preferencial entre la CAN y la Unión Europea (UE), el posible retorno de Venezuela a la CAN, los acuerdos energéticos y las perspectivas de interconexión física en el marco de un acercamiento suramericano le han ido dando otro sentido a la Comunidad Andina que impulsa un proceso real de integración en el marco andino y suramericano. De todas formas, la suerte de la CAN depende del desarrollo de diversos escenarios en los que juegan papeles centrales dos tipos de dinámicas: por un lado las andinas, en particular la relación colombo-venezolana, y por el otro las suramericanas, en especial las cuestiones energéticas y de infraestructura que pueden ampliar la fragmentación ideológico-política, o impulsar la integración regional.

## **27. LAS VERDADES INCÓMODAS SOBRE LAS ROGAS Y SU DESAFÍO PARA COLOMBIA**

El desafío que las drogas ilegales le ha hecho a la sociedad colombiana se ha respondido con políticas que no afectan sustancialmente la problemática. En el mejor de los casos son paliativos que no eliminan la industria ilegal en la medida en que no atacan las causas profundas de su desarrollo. Este fenómeno se explica en cuanto que el sistema político y la cultura conciben el problema desde imaginarios justificantes y exculpatorios que señalan al mundo exterior como culpable y que le exigen soluciones. La necesidad de auto examinarse y de establecer responsabilidades al interior ha sido un tema relegado. Abordar el problema de las drogas desde las deficiencias institucionales que experimenta Colombia tiene que dejar de ser un asunto incomodo para la cultura y el sistema político. El país debe aprender a vivir en un mundo en el que hay bienes y servicios ilegales muy rentables, fáciles de producir pero que no deben producirse o traficarse. Este aprendizaje tiene que darse en el marco de una sociedad regida por el imperio de la ley y los controles sociales al comportamiento, y no solo acudiendo a la represión estatal.

## **Nº 26 LA PARTICIPACION DE COLOMBIA EN LOS ACTUALES ESCENARIOS DE INTEGRACION**

En los años que lleva este proyecto sobre la inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante, no se había presentado una situación tan

compleja como la que se le presenta actualmente al país en sus relaciones internacionales con América del Sur, en particular en los escenarios de los procesos de integración. La condición adquirida de vecino problemático, la soledad en que está quedando en su relacionamiento prioritario con Estados Unidos y el modelo económico que éste representa, cuando en el resto de Suramérica se presentan nuevas orientaciones políticas dentro de matices de no confrontación como los regímenes de Chile y Brasil o de confrontación como los de Venezuela y Bolivia. Toda esta problemática está incidiendo peligrosamente en la posible desaparición de 38 años de esfuerzos andinos de integración y en un entramado de la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Analizar las condiciones de la participación de Colombia en dichos escenarios es el propósito del presente *policy paper*.

## **Nº 25 LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ Y LA DESMOBILIZACIÓN DE LAS AUC: ENTRE LAS DUDAS Y EL PRAGMATISMO**

Las relaciones UE-Colombia han estado marcadas en los últimos meses por la gestión diplomática del gobierno colombiano para la consecución de apoyo a la política de seguridad y, en particular, al proceso de desmovilización paramilitar y a la Ley de Justicia y Paz. En este sentido, la UE ha reafirmado su posición tradicional de apoyo al gobierno de Colombia, cooperación para el fortalecimiento institucional y ayuda humanitaria, basados en el pilar fundamental de una búsqueda negociada del conflicto armado y el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos. En este contexto, la UE, haciendo gala de su pragmatismo en política exterior, ha decidido apoyar la Ley de Justicia y Paz desde el punto de vista político. Pero de la evaluación de sus progresos dependerá que su participación, en el mediano plazo, sea más directa en el proceso de desmovilización y reinserción de las AUC.

## **¿QUÉ PODEMOS HACER CUANDO CHINA DESPIERTE?**

China es el tercer país más extenso del planeta y el primero en población. La tasa actual de crecimiento productivo del 9% en promedio anual acelera su proceso de industrialización y amplía su economía. Tan amplia base económica, unida a su poder político y militar, hace de ese país una potencia mundial de primer orden. El ejercicio de su influencia internacional difiere de las formas rutinarias como Estados Unidos y las potencias europeas aplican medidas para salvaguardar sus intereses, en razón de las modalidades de expansión de su cultura milenaria y de la necesidad de hallar apoyos a su posición de actor determinante en la solución de los problemas globales. Para un país en desarrollo, como lo es Colombia, es de suma importancia establecer un diagnóstico objetivo de las relaciones con China, sobre el cual advertir las oportunidades y los retos. Las relaciones colombo-chinas deben verse en el marco de la proyección del país a Asia y el Pacífico, y deben fortalecer los nexos bilaterales, aumentar la presencia en los organismos regionales de cooperación y establecer una agenda de mutuo apoyo en los escenarios multilaterales. El fortalecimiento de la inserción ha de estructurarse sobre un consenso amplio con los gremios y las

instituciones académicas, bajo la batuta del ejecutivo. La experiencia de apertura multipolar que han desencadenado Brasil, Chile y Argentina da pistas sobre lo que los líderes políticos y gremiales colombianos deben tener en cuenta para aprovechar la emergencia de China en el sistema mundial contemporáneo.

#### **LA AMAZONIA COLOMBIANA: PERSPECTIVAS DE UNA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL PARA EL DESARROLLO**

Este *Policy paper* describe modificaciones poblacionales, sociales y económicas de la Amazonia colombiana, analiza el estado actual de los avances y las problemáticas que presenta esta región, y resalta el papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), como mecanismo de cooperación con el que cuenta el país a nivel regional para adelantar procesos políticos orientados hacia el desarrollo del territorio amazónico, por considerarla el escenario político y jurídico más adecuado para la búsqueda de una integración positiva a escala subregional. El documento finaliza con una serie de escenarios posibles a futuro y recomendaciones orientadas hacia el desarrollo de la región amazónica.

#### **LA RELACIÓN COLOMBO-VENEZOLANA TRAS EL RETIRO DE VENEZUELA DE LA COMUNIDAD ANDINA**

Con este *policy paper* queremos proponer una mirada integral y proactiva de una problemática complicada como la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN). Partimos del examen de las más recientes opciones venezolanas y colombianas, y de sus respectivos efectos en la integración subregional; consideramos luego las repercusiones y desafíos que este nuevo contexto le plantea a las relaciones binacionales, ubicamos después las perspectivas propias de la CAN y en la integración suramericana, y finalmente planteamos posibles escenarios del desenvolvimiento de la nueva situación.

**ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO UNIÓN EUROPA  
COORDINADO POR EDUARDO PASTRANA CON LA ASISTENCIA DE MA. CATALINA MICOLTA.**

**El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003; actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; la Universidad Militar Nueva Granada; 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-; 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](http://www.colombiainternacional.org)**