



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Ceballos, Marcela; Ahumada, Madeleine
Políticas de seguridad regional y migraciones: los límites de la protección
Colombia Internacional, núm. 59, enero-junio, 2004, pp. 180-188
Universidad de Los Andes
Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81205909>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

POLÍTICAS DE SEGURIDAD REGIONAL Y MIGRACIONES: LOS "LÍMITES" DE LA PROTECCIÓN.

Marcela Ceballos y Madeleine Ahumada¹

recibido 06/02/004 aprobado 16/04/004

“Si miramos en torno nuestro, veremos que el racismo y la discriminación no han disminuido. Aunque nos referimos a nuestro mundo como una aldea global, se trata de un mundo en que lamentablemente falta el sentimiento de acercamiento hacia el vecino y de comunidad que entraña el concepto de aldea mundial”.

Sra. Mary Robinsón,
Antigua Alta Comisionada de
Naciones Unidas²

El actual debate político sobre la seguridad en la región andina, gira en torno a tres aspectos principales: los temas y prioridades de la agenda, los enfoques que dan significado al concepto y que establecen límites a la aplicación de estrategias en este campo, y el contexto internacional que exige de los Estados respuestas prontas a situaciones críticas y cambiantes. El presente documento intenta hacer un análisis de cada uno de estos aspectos en la medida en que influyen sobre las dinámicas migratorias y sobre las condiciones de vida de los migrantes colombianos, en zonas objeto de

políticas de seguridad regional y hemisférica.

Cada uno de dichos aspectos está atravesado por tensiones y se enfrenta a dilemas cada vez más difíciles de resolver en el terreno discursivo y en el de las prácticas, ya que, como se detallará más adelante, hay una fuerte tendencia al unilateralismo que limita la discusión política, así como al cierre del espacio humanitario como consecuencia de respuestas principalmente militaristas al conflicto armado colombiano. Algunas de estas tensiones y dilemas quedaron registradas durante la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, que tuvo lugar en octubre del año pasado en México y cuyo resultado fue la “Declaración sobre seguridad en las Américas”. Respecto al primer punto, relativo a los temas y prioridades de la agenda, el debate se caracteriza por el posicionamiento de la lucha contra el terrorismo y contra el narcotráfico como la prioridad para el gobierno de Estados Unidos, cuya materialización es el paquete de ayuda contenido en el Plan Colombia y en la Iniciativa Regional Andina. Bajo la lógica de estas políticas, las amenazas para la seguridad nacional de Estados Unidos y para la región, se inscriben en dinámicas internas que tienen consecuencias externas de carácter transnacional: el conflicto

¹ Investigadoras de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES

² Palabras pronunciadas el 24 de noviembre de 1999 ante La Conferencia Mundial contra el Racismo, La Discriminación, La Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. OEA/Ser.K/XXXVIII.CES/dec.1/03 rev.1.28 octubre 2003. Original: español.

colombiano, el crimen organizado y los grupos armados irregulares (guerrillas y paramilitares) que operan en Colombia y en los países vecinos a través de redes de narcotraficantes³.

La respuesta del gobierno norteamericano a estas amenazas para la seguridad regional tiende a la imposición de controles que afectan directamente a los migrantes y que, llevada al extremo, puede ir en contravía de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de Estados Americanos⁴. Roger Noriega, representante del Presidente Bush ante la OEA⁵, propuso una adición al documento de la Comisión preparatoria sobre el enfoque multidimensional de seguridad: *"La migración masiva irrestricta dentro del hemisferio es una amenaza para la seguridad que podría desestabilizar a los países a nivel social, económico y político, y puede verse exacerbada por el surgimiento de movimientos nacionalistas extremistas"*. En contraste, México planteó durante los debates de la Comisión

preparatoria, una posición abierta sobre la complejidad del fenómeno de las migraciones, subrayando que este tema tiene que ver con disparidades en los niveles de desarrollo económico entre países del hemisferio occidental y con la reestructuración económica global. No sobra recordar los altos índices de migración económica desde México hacia Estados Unidos: cada día 500 mejicanos intentan cruzar la frontera entre los dos países y de estos, 300 mueren sin alcanzar su destino.

Del otro lado de la agenda de seguridad, aparecen entonces temas igualmente importantes como la marginación económica y la pobreza en el marco de procesos de integración como el Tratado de Libre Comercio; la seguridad social, la discriminación y exclusión de sectores vulnerables en contextos de nacionalismos exacerbados y proliferación de movimientos xenofóbicos. Desde esta perspectiva, las migraciones y éxodos masivos son fenómenos que involucran responsabilidades compartidas: en los Estados expulsores, porque *"La*

³ El propósito de estos programas es principalmente para debilitar fuentes de financiación de grupos armados al margen de la ley y evitar el desbordamiento del conflicto armado colombiano hacia los países vecinos (Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela y Panamá), respectivamente. La segunda fase del Plan Colombia, denominada Plan Patriota, consiste en copar militarmente territorios de dominio de la guerrilla para adelantar un ataque frontal a la insurgencia con asesoría y entrenamiento militar por parte del Ejército norteamericano a miembros del Ejército colombiano. Este componente principalmente contra-insurgente está cambiando la participación de Estados Unidos en el conflicto colombiano que hasta el momento se había limitado a la lucha contra las drogas.

⁴ Ver Discurso del subsecretario de Estado para asuntos políticos de Estados Unidos, Thomas Pickering, ante la Corporación Andina de Fomento en el Seminario sobre Comercio en las Américas, 8 de septiembre del 2000. (Distribuido por la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos. Sitio en la Web: <<http://usinfo.state.gov/espanol/>>

⁵ Organización de Estados Americanos. OEA "Ayuda de memoria sobre el tema del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica (...) comentarios de la delegación de Estados Unidos" citado por BERMUDEZ Lilia, "Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad" en *La seguridad regional en las Américas, Enfoques críticos y conceptos alternativos*. FESCOL - CEREC, Bogotá, D.C: 2003, p. 93-94.

migración es -en la mayoría de los casos- una respuesta a la ausencia de oportunidades diversas en los lugares de pertenencia de los potenciales emigrantes". En los Estados receptores, porque los tratados internacionales les obligan a adelantar políticas y acciones en materia de protección y asistencia para la vigencia y ejercicio de los derechos humanos de migrantes potenciales o efectivos.

En este sentido, las distintas preocupaciones en temas de seguridad exigen respuestas que vayan más allá de lo netamente militar. Las tensiones previamente identificadas se expresan en un incremento del número de refugiados colombianos hacia el exterior, mientras se acentúa la tendencia al cierre de fronteras, por medio de la aplicación de estrategias de "contención" en zonas de alta conflictividad por parte del gobierno colombiano y de los países vecinos. La creciente militarización que impone restricciones a la movilidad humana, las políticas migratorias que exigen nuevos requisitos a quienes cruzan las fronteras y restringen la permanencia de colombianos en territorio extranjero, muchas veces

impide que la población civil afectada por el conflicto armado interno tenga acceso a mejores condiciones para la protección de su vida e integridad personal⁶. Los solicitantes de asilo que salen del territorio nacional huyendo de la violencia hacia países vecinos, se enfrentan con tasas de reconocimiento oficial para otorgar el status de refugiado cada vez menores y con discursos que apuntan a la deportación inmediata de colombianos calificados como "sospechosos" de colaborar con el terrorismo.

Las cifras de colombianos solicitantes de asilo en el exterior muestran un incremento constante entre el año 1999, antes de iniciarse el Plan Colombia, y el 2003, momento en que se intensifican las estrategias de militarización al interior del país con la política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)⁷.

Los cuatro países que reciben mayor número de solicitudes de asilo de colombianos, son, en orden de importancia, Estados Unidos, España, Canadá y Ecuador⁸.

Entre los países de la región Andina, Ecuador se ha caracterizado

⁶ "Esos militares constituyen la barrera, o sea el yunque, que tendrán que detener a los guerrilleros que corran al lado ecuatoriano", aseguró el general René Vargas del Grupo de Monitoreo del Plan Colombia en Ecuador. "Nosotros ya tenemos desplegadas las tropas en la frontera, y como nuestro Canciller dijo que el guerrillero que ponga un pie en el Ecuador será liquidado, entonces mataremos a algunos guerrilleros, cogeremos presos a otros y luego tendremos bombas de la Farc en el país". <http://www.llacta.org/notic/040426a.htm>

⁷ CEPAL, OIM "Las Consecuencias sociales de las migraciones en el hemisferio y sus relaciones con las políticas sociales", Conferencia hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas, realizada en Santiago de Chile del 20 al 22 de noviembre del 2002, p 2. Documento de Referencia DDR/6.

⁸ El gobierno colombiano no incluye en el Sistema Único de Registro a las personas que abandonaron sus lugares de residencia por este motivo.

por ser el principal receptor de personas provenientes principalmente de Putumayo, Nariño y Caquetá, ya que estas zonas son objeto de las políticas de seguridad regional mediante la ofensiva militar del Plan Colombia contra las guerrillas, se convirtieron en áreas de constante confrontación armada y disputa territorial.

Además, Putumayo que para 1999 concentraba aproximadamente la mitad del área sembrada de coca en Colombia ha sido objeto de fumigaciones aéreas para erradicar estos cultivos de uso ilícito que, aunque han influido en la disminución del número de hectáreas detectadas, también han producido desplazamientos internos y transfronterizos como consecuencia de la aspersión indiscriminada que afecta a los cultivos lícitos⁹.

Aunque es difícil establecer las cifras de desplazamiento por fumigaciones, hay evidencias concretas de esta situación. Por ejemplo, sólo durante el mes de junio del 2004, en el municipio de La Hormiga, departamento de Putumayo, 100 personas tuvieron que abandonar sus territorios porque las fumigaciones sobre sus cultivos de pancoger les dejaron sin otra opción que la de salir a buscar fuentes de ingreso en otras regiones. Adicionalmente, durante el 2003 el desplazamiento forzado en Colombia se incrementó en las

regiones donde se concentraron las fumigaciones, desde donde salió un total aproximado de 27 mil personas. Las principales razones para solicitar refugio en el Ecuador están asociadas principalmente con amenazas directas, fumigaciones, reclutamiento forzado y señalamientos por parte de grupos armados irregulares como colaboradores del bando contrario.

Para los cinco primeros meses del presente año la situación no ha cambiado sustancialmente. Según datos del ACNUR, en Ecuador se han presentado 4375 solicitudes de asilo para un promedio de 875 por mes, aproximadamente el mismo promedio registrado durante el 2003. En Venezuela se han presentado 581 solicitudes para un promedio de 116 al mes, frente a 1345 solicitudes registradas durante el año pasado. En Panamá la situación es más crítica, no sólo porque esa frontera mantiene altos niveles de confrontación armada, sino porque la legislación interna de ese país en el tema migratorio no otorga el status de refugiado. En su lugar, el gobierno aplica el término de protegido humanitario con serias restricciones para el ejercicio de derechos a quienes solicitan esta protección temporal. Durante el 2003 no operó la Comisión de Elegibilidad y en consecuencia, no se procesaron casos relacionados con las personas que

⁹ Mientras todos los registros de 2003 dan cuenta de una reducción en el nivel nacional de la cifra de desplazamiento, CODHES constató que en departamentos como Caquetá, Putumayo, Guaviare, Cundinamarca, Guainía, Valle del Cauca, Amazonas y Vaupés se incrementó el número de personas desplazadas. Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado, CODHES, No. 47. Bogotá, 1 de abril del 2004.

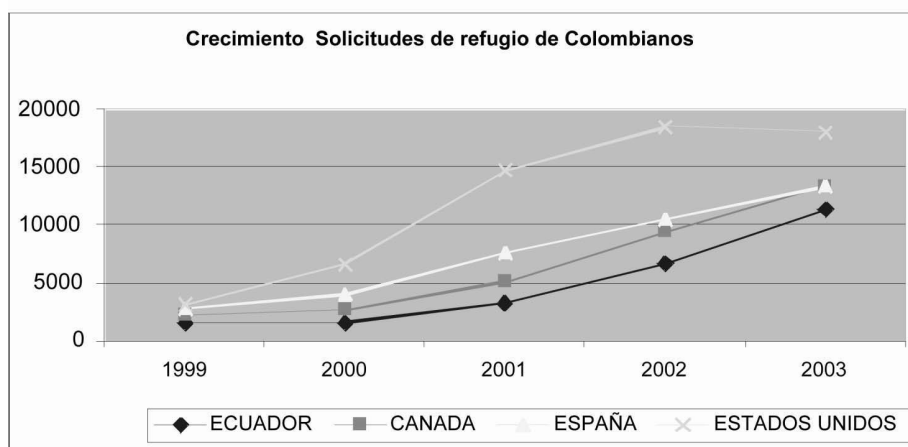


Gráfico 1.

se encuentran en territorio panameño y que salieron huyendo de Colombia para proteger sus vidas.

De la mano de este incremento en los flujos migratorios desde Colombia hacia otros países por razones asociadas al conflicto armado, hay prácticas políticas de los gobiernos que consisten en restringir el paso y la permanencia de estas personas en su jurisdicción. Ecuador, principal destino de colombianos, está solicitando el pasado judicial para poder ingresar a ese país y la visa de trabajo para poder realizar cualquier actividad económica. Uno de los criterios para emplear a un colombiano aplicado por empresarios es que el trabajo que realiza esa persona no lo puede hacer un ecuatoriano.

De otro lado, las tasas de reconocimiento de solicitantes de asilo como refugiados presentan una tendencia descendente desde 1999 en ese país. En general para el resto de países de destino, se observa una

amplia brecha entre el número de solicitudes recibidas y el número de solicitudes aceptadas, como lo muestra el gráfico 2.

La creciente militarización en la frontera con Ecuador, refleja que el sur del país sigue siendo percibido como una potencial amenaza de expansión del conflicto colombiano y refuerza la tendencia a la “securitización” de la agenda de cooperación entre los países de la región andina. Esto se expresa en el aumento del pie de fuerza en la frontera sur por parte del gobierno ecuatoriano a 21 mil hombres, así como la solicitud de apoyo por parte del presidente Álvaro Uribe Vélez para el denominado Plan Patriota, cuyo propósito principal es recuperar territorios que están en manos de las FARC. Estas estrategias en zonas de repliegue de la guerrilla pueden generar eventuales flujos migratorios hacia el vecino país sin que hasta el momento se haya mencionado un

plan de contingencia para atender a esta población, ni se incluya el componente humanitario como parte de esta estrategia de seguridad.

Esta situación plantea algunos interrogantes para el debate político, específicamente sobre el segundo aspecto relativo a los enfoques desde los cuales se construye el concepto de seguridad. ¿Cuál es el enfoque de seguridad que contempla medidas para la protección de grupos y sectores sociales vulnerables en contextos de conflicto armado interno o de guerras globales? La citada "Declaración sobre Seguridad en las Américas" de octubre del año pasado, reafirma que la seguridad en el hemisferio tiene como base fundamental el respeto a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la OEA. Específicamente menciona un enfoque multidimensional que se basa en los valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los Derechos Humanos. La Declaración subraya que la razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana y que las condiciones para ello se fortalecen mediante el respeto de la dignidad, los Derechos Humanos, las libertades fundamentales, la promoción del desarrollo económico y social, la educación, la lucha contra la pobreza, el hambre y las enfermedades.

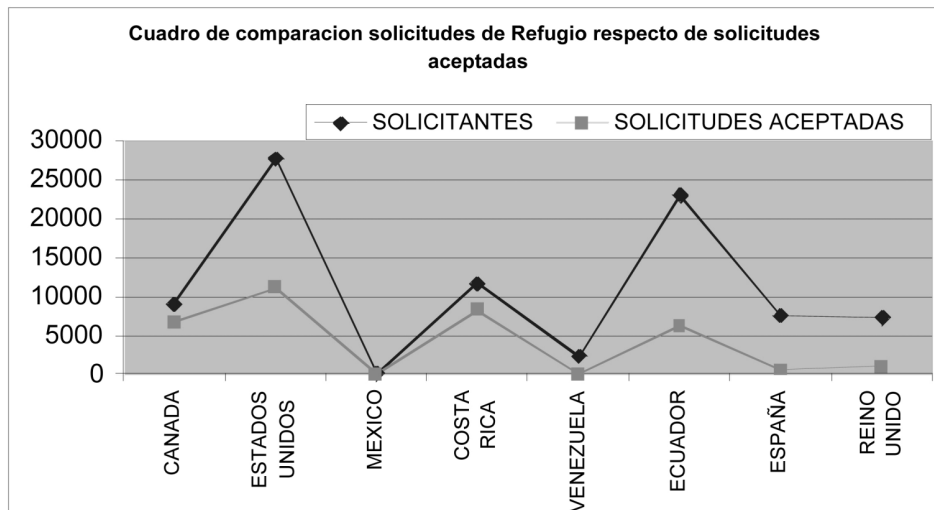
Considerando estos planteamientos y las exigencias del actual

contexto, es importante asegurar y promover la protección de los refugiados, asilados y solicitantes de asilo en un marco de cooperación entre los Estados, regido por el cumplimiento de las directrices internacionales en el tema. Al respecto, la antigua Alta Comisionada coincide con este enfoque de derechos señalando que *"la normativa de derechos humanos establece un justo equilibrio entre las legítimas preocupaciones por la seguridad nacional y las libertades fundamentales en cada caso"*¹⁰.

En contraposición a este enfoque de seguridad cuya referencia es la protección de los derechos humanos y cuyas estrategias se definen en instancias multilaterales, se encuentra la agenda de seguridad del presidente Bush. Sus principales características son la "remilitarización ofensiva de la misma y el unilateralismo", lo cual significa que la respuesta al terrorismo como principal amenaza de la seguridad es el uso de la fuerza y que, la estrategia preventiva tiene como propósito mantener la supremacía militar estadounidense. Este enfoque tiende a privilegiar estrategias basadas en la intervención por encima de la concertación y a impulsar soluciones radicales para las amenazas de seguridad que promueven lógicas polarizantes.

El terrorismo como objeto de las políticas de seguridad aparece en el discurso como un término difuso,

¹⁰ Entrevista con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados en Pasto, abril del 2004.

**Gráfico 2.**

difícil de identificar y definir. En consecuencia, las acciones dirigidas contra el narcotráfico y el terrorismo se aplican en un vasto conjunto de sectores sociales y territorios; con efectos indiscriminados de grandes dimensiones que con frecuencia amenazan el principio de distinción entre combatientes y civiles que habitan regiones de influencia de grupos armados irregulares, entre cultivadores de coca y campesinos que habitan regiones donde se concentran cultivos de uso ilícito.

Por último, los contextos mencionados, están re-orientando el tipo de respuesta de los gobiernos de la región andina y de Estados Unidos al conflicto colombiano. En primer lugar, se observa un cambio en la participación de Estados Unidos en dicho conflicto, ya que a través del Plan Patriota se prevé una injerencia militar directa en la lucha contrainsurgente. De otro

lado, el cierre de fronteras refleja una respuesta netamente militarista de los gobiernos de Brasil, Ecuador, Perú y Panamá, cuya agenda de cooperación se concentra cada vez más en esfuerzos para evitar la expansión del conflicto colombiano.

En tercer lugar, las consecuencias internacionales del conflicto colombiano se hacen más visibles y evidentes mediante incursiones de grupos armados al margen de la ley en los países vecinos. Finalmente, se observa una regionalización de la crisis humanitaria que se expresa principalmente en el aumento de solicitantes de asilo y de refugiados en los cordones fronterizos, personas que huyen de la violencia pero que están “contenidas” por las fuerzas armadas entrenadas para evitar el paso de guerrilleros colombianos, en zonas deprimidas económicamente, con escasa presencia de autoridades

civiles y una agenda humanitaria casi inexistente. Estas tendencias han resultado en un cierre del espacio humanitario, en contextos en que el acceso a la atención de emergencia para población civil afectada por el conflicto ocupa un segundo plano en las agendas regionales sobre seguridad y en la cooperación internacional.

El análisis del debate sobre la seguridad regional para cada uno de los aspectos relacionados con el fenómeno de las migraciones (temas y prioridades, enfoques para abordar el concepto y contextos), permite identificar dilemas e interrogantes claves para la discusión política. Algunos de ellos tienen que ver con la relación poco explorada en las agendas regionales entre las políticas de seguridad y los modelos económicos, las políticas de seguridad y las políticas de desarrollo. Dicha relación es fundamental para que los gobiernos puedan construir respuestas integrales que atiendan la crisis humanitaria y de derechos humanos que afecta a los sectores más vulnerables y a los países con mayores niveles de desigualdad.

De otro lado, es necesario preguntarse por el papel de la sociedad civil en la definición de la agenda de seguridad de los Estados, ¿Hasta dónde ha sido considerada la participación de organizaciones sociales en estos procesos? ¿Es la seguridad un tema exclusivamente militar o de interés de los Estados? Frente a estos interrogantes, el reto es encontrar el justo equilibrio para garantizar la

protección de la población civil sin dejar de lado estrategias necesarias para la defensa de la seguridad regional.