

# **EFFECTOS DE LA REGIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

para el desplazamiento  
en las fronteras de Colombia

---

# **EFFECTS OF THE REGIONALIZATION OF THE DEMOCRATIC SECURITY POLICY**

upon Displacement at Colombia's Borders

---

María Camila López Rojas\*

## Resumen

Este artículo argumenta que el desplazamiento en Colombia se agudizó desde la puesta en marcha del Plan Colombia y la Estrategia de Seguridad Democrática, afectando de manera preocupante las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá. Sus efectos, son visibles no solo en términos del aumento de desplazamientos transfronterizos y el número de refugiados colombianos, sino en las medidas migratorias que han tomado los países vecinos frente al fenómeno. Lo que permite concluir el análisis es que la población colombiana que se encuentra en estado de refugio, no cuenta con un respaldo jurídico e institucional desde la política exterior colombiana que garantice la protección de sus derechos humanos bajo su condición de inmigrante frente a cada uno de los tres países de estudio.

**Palabras clave:** Desplazamiento, Refugiados, Fronteras, Estrategia de Seguridad Democrática, Legislación migratoria.

## Abstract

This article argues the deep consequences of Plan Colombia and democratic security strategy over displacement, affecting mainly the frontiers with Ecuador, Venezuela and Panama. Its effects are visible not only in higher transfrontiers displacements but also in migratory policies adopted by neighbor countries against it. This analysis allows the article to conclude that Colombian refugees do not have legal and institutional support from Colombian foreign policy that could guarantee human rights protection under its immigrant condition, for each of those three studies countries.

**Key words:** Displacement, Refugees, Frontiers, Democratic Security Strategy, migratory legislation.

## Introducción

Los esfuerzos que el estado colombiano ha emprendido por reestablecer la paz, lograr el monopolio de la fuerza y aumentar la legitimidad de sus instituciones, han sido parciales e insuficientes para vencer el flagelo de esta guerra de casi 50 años y, por el contrario, han despertado nuevos interrogantes acerca de la capacidad de

control estatal. Mientras tanto, la población civil ha tenido que cargar con el peso del conflicto y se ha convertido en objetivo, medio y fin. El resultado es una profunda crisis humanitaria que se ha extendido de manera alarmante en los últimos años, y que se agudiza con las recientes estrategias gubernamentales: el Plan Colombia, la Seguridad Democrática y el Plan Patriota.

\* Estudiante del Departamento de Ciencia Política y del Departamento de Antropología de la Universidad de los Andes, Colombia. Correo Electrónico: camila-l@uniandes.edu.co

Pese a los esfuerzos de la comunidad internacional por reducir la crisis humanitaria, grupos armados al margen de la ley, como la guerrilla y los paramilitares, han persistido en poner a la población en medio del conflicto, confinándola en sus residencias, exigiéndoles apoyo, cometiendo toda clase de violación a los derechos humanos y creando fenómenos tales como el desplazamiento. Desde el 2000, con el inicio del Plan Colombia empezó a registrarse un aumento significativo en estos efectos, debido a que las estrategias gubernamentales se securitizaron (Tickner 2002)<sup>1</sup>. La fumigación, los enfrentamientos armados, las operaciones de inteligencia, las redes de informantes y los soldados campesinos son algunas de las medidas que han agudizado la crisis debido a que borran la división entre civil/combatiente y obligan a la población a tomar partido en el conflicto. De manera preocupante, Colombia en su obsesiva lucha contra el terrorismo ha olvidado con ello la naturaleza del estado de derecho.

El conflicto y sus efectos, al ser considerados como una amenaza regional, han determinado la política exterior colombiana repercutiendo en las relaciones de Colombia con sus países vecinos. Esto ha provocado que problemas tan graves como el desplazamiento, en lugar de lograr un compromiso real por parte de la región andina, se hayan securitizado, olvidando la acción humanitaria y adoptando medidas que afectan la situación de los colombianos que han atravesado las fronteras.

Por esta razón la pregunta que se buscará abordar en esta investigación es: ¿Cuáles han sido las implicaciones de la Política de Seguridad Democrática impulsada por Colombia sobre el desplazamiento forzado en las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá?

### **1. Plan Colombia y estrategia de Seguridad Democrática**

En el inicio del gobierno de Andrés Pastrana en 1998, Colombia atravesaba por una crisis de legitimidad internacional, producto de los vínculos del presidente Ernesto Samper (1994-98) con el cartel de Cali. Esta situación suscitó un distanciamiento con Estados Unidos y la calificación del país como un estado paria y un narcoestado. Colombia era el mayor productor de cocaína en el mundo y existía una interdependencia entre conflicto interno, drogas ilícitas, medio ambiente y migraciones, en medio de una sociedad civil a la que sus libertades y derechos le eran constantemente vulnerados.

La llegada al poder de Andrés Pastrana con su *Diplomacia para la paz* representó la necesidad nacional de buscar una salida negociada al conflicto. Uno de sus pilares fundamentales fue la negociación con las FARC, que implicó una zona de despeje de 42.000 kilómetros cuadrados en la región del Caguán. Si bien el gobierno colombiano en un inicio consiguió el apoyo de la comunidad internacional y de Estados Unidos, la irregularidad de este proceso llevó a dicho país a exigir que el gobierno colombiano tomara medidas frente a la crisis. En este contexto,

1 Securitización es entendida como una práctica política que permite a las elites, que actúan en nombre del Estado, reclamar un derecho especial de defensa al señalar algo como amenaza (Wæver en Tickner 2005: 14)

surgió el Plan Colombia como una estrategia de cooperación bilateral basada en el principio de responsabilidad compartida, el cual fundamentalmente pretendía ubicar el problema de las drogas como un tema concerniente a la comunidad internacional (DNP 2007: 10). El Plan se concibió como una estrategia para recuperar la credibilidad y legitimidad del estado, mediante un fortalecimiento judicial, militar e institucional que posibilitara superar la crisis de confianza e inseguridad por la cual atravesaba el país, la cual dejaba, como una de muchas otras consecuencias, la peor crisis económica de los últimos tiempos.

Posteriormente, no sólo se produciría el fin del proceso de paz con las FARC, sino que, además, se transformaría el escenario mundial después de los eventos del 9/11. Estos acontecimientos impusieron la lógica amigo/enemigo bajo la cual el terrorismo era el flagelo que los países aliados de la potencia norteamericana debían combatir. Asimismo, en 2001 al eliminarse la distinción formal entre la lucha antidroga y la guerra contra la insurgencia en el país, Estados Unidos ofreció apoyo a Colombia para reestablecer el control estatal sobre su territorio. Todo este contexto llevó a concebir la política antidroga como una Estrategia Regional Andina, produciendo una securitización en las relaciones entre Colombia y la mayoría de sus países vecinos, dejando con ello por fuera temas importantes de tipo social y económico en sus agendas (Tickner 2005).

Es por ello, que la llegada de Álvaro Uribe (2002) representaría un giro en la posición del gobierno colombiano frente al conflicto mediante una política de línea dura. Ésta estuvo basada

en la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la cual tenía como objetivo fundamental consolidar el control nacional y reestablecer la autoridad del Estado en todo el territorio, formar una fuerza pública moderna, desarrollar la Doctrina de Acción Integral y, mediante el fomento de la política social y el uso legítimo de la fuerza, generar las condiciones necesarias para presionar a los grupos armados ilegales a entrar en una verdadera negociación o desmantelarse (Ministerio de Defensa 2007). Dentro de las diferentes medidas que fueron adoptadas para estos fines, se destaca la presentación de un estatuto antiterrorista que implicaba una reforma constitucional. La mayoría de estas políticas estuvieron cobijadas por el Estado de Conmoción Interior, declarado como medida excepcional por el Presidente de la República el 12 de agosto de 2002 (Tickner y Pardo 2003: 66).

Dentro de esta política de seguridad, fue ideado el Plan Patriota como una estrategia de ofensiva militar, que consistía en copar los territorios de dominio de las FARC (especialmente en el sur del país). Éste fue implementado gracias a la ayuda y acompañamiento de los Estados Unidos.

## 2. Efectos

Sin lugar a dudas, el Plan Colombia y, en particular, la Política de Seguridad Democrática de Uribe, han generado una serie de consecuencias en el ámbito nacional e internacional, que han ido ubicando al país en una situación particular dentro del orden hemisférico. Como primera medida, desde sus inicios el Plan intentó hacer ver el problema de Colombia como una amenaza a la seguridad regional, y trató de crear una estrategia antiterrorista que

involucrara a los países vecinos en la lucha contra los actores armados. De otro lado, la naturaleza e intensificación del conflicto llevaron a que las zonas fronterizas se convirtieran en escenarios de guerra y crisis humanitaria, al generar el temor de los países vecinos de un eventual desborde y provocando reacciones diversas de acuerdo a su condición particular. Esto provocó la regionalización del conflicto en términos de la expansión del tráfico de drogas, armas, personas, así como también de la presencia de actores armados colombianos en territorios extranjeros y, a su vez, generó la securitización de diferentes problemas colombianos frente a las agendas de política exterior de los países de la región.

En términos generales, los efectos del Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática no han sido los esperados. Es innegable que se ha evidenciado una disminución de la tendencia creciente del desplazamiento, los secuestros presentaron una reducción de 800 en el 2005 a 687 en 2006 (Amnistía Internacional 2007) y la percepción de seguridad en la población ha cambiado con respecto al gobierno Pastrana. Sin embargo, en el caso de la erradicación de cultivos ilícitos, el panorama es desalentador en términos del alcance de la estrategia de fumigación. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2007), en el 2005 se presentó el primer aumento de cultivos de coca después de cuatro años de disminución, pasando de 80,000 hectáreas a

86,000 (UNODC 2007: 50). Según la ONU en el 2006 hubo una disminución a 76,000<sup>2</sup>. En contraposición a ello, el uso del glifosfato ha provocado grandes costos ambientales y para la salud pública en diversas poblaciones. A este revés se debe sumar el efecto globo, es decir, la tendencia que se presenta cuando al disminuirse los cultivos en Colombia aumentan en Bolivia y Perú (Tickner 2005).

Una de las consecuencias más preocupantes que vive Colombia con su esquema de Seguridad Democrática son los costos humanitarios de la lucha contra el narcoterrorismo. Pese a las presiones internacionales, a los clamores civiles y a la labor de las organizaciones internacionales; las arbitrariedades y violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario persisten. Los asesinatos y desapariciones se han incrementado<sup>3</sup>; ha persistido el aumento de torturas y desapariciones de activistas de derechos humanos en manos de los paramilitares, la fuerza pública y la guerrilla, tal como lo señala el informe de Amnistía Internacional que registra para el 2006: 70 muertes de sindicalistas, 770 civiles muertos o desaparecidos forzosamente, entre ellos, 45 miembros de comunidades indígenas (Amnistía Internacional 2007: 133).

La impunidad, un problema persistente en el país, ha estado sujeta a la incapacidad del sistema judicial por juzgar crímenes y abusos en contra de los derechos humanos, de parte de fuerzas del Estado. Con la reciente desmovilización de paramilitares, el mayor temor

2 Esta cifra es muy inferior a la registrada por el último informe del reporte del Departamento de Estado, que registró un aumento en el 2006 con un total de 156 mil hectáreas de coca (El Tiempo 1-3).

3 En el 2006 se registró un aumento en las quejas de la población frente al Alto Comisionado por ejecuciones extrajudiciales de la Fuerza Pública en 21 departamentos del país (HRC 2007).

frente a la Ley de Justicia y Paz es que ésta no logre juzgar a los autores de delitos atroces y crímenes de lesa humanidad. Por ello, se está realizando un monitoreo por parte de organismos, como, por ejemplo, CODHES y la OEA para que se haga efectivo el proceso de reparación de víctimas, se proteja su vida y no persista la impunidad frente a problemas tales como el desplazamiento y los actores que lo provocan.

La ofensiva militar planteada por el Plan Patriota para copar el territorio ocupado por la guerrilla ha traído consigo un efecto preocupante principalmente en las fronteras del país. Según la lógica de la evolución del conflicto en Colombia, las zonas fronterizas se han convertido en espacios de enfrentamientos entre los grupos irregulares o de éstos con las fuerzas oficiales. Tal es el caso de la frontera con Panamá, en el Carmen del Darién, en la que en el 2006 se registraron enfrentamientos entre las FARC y las autodefensas, que provocaron el confinamiento de la población (CODHES 2006: 31); asimismo, en ese mismo año, se registraron enfrentamientos entre el ELN y FARC en el departamento de Arauca y en otros departamentos limítrofes provocando desplazamientos y homicidios (HCR 2007: 18). Sumado a ello, son lugares de entrada de armas, explosivos y vituallas para los grupos armados. Esto ha provocado un cierre de fronteras bajo la lógica de la Seguridad Regional impulsada por Estados Unidos, que ha conminado a los estados a contener la

expansión de actividades delictivas fuera de las fronteras del país. La manera más evidente en que se ha manifestado dicho cierre es mediante el aumento del pie de fuerza en zonas de frontera y la imposición de medidas judiciales en contra de los emigrantes colombianos como son el pasado judicial en Ecuador y la visa en Venezuela.

Un efecto del conflicto armado que se ha agudizado desde el inicio del Plan Colombia es el desplazamiento forzado interno y transfronterizo<sup>4</sup>, el cual representa la mayor manifestación de la crisis humanitaria en el país. Éste es un fenómeno que viene creciendo desde 1985 y hasta el año pasado había provocado la migración forzosa de 3.832.527 personas (CODHES 2006: 3). Para el 2006, 219.886 personas fueron desplazadas y se presentó un aumento del desplazamiento en departamentos fronterizos tales como Putumayo, Arauca, Nariño, Guaviare y Guajira; en Chocó resurgieron los desplazamientos masivos. Como es de esperarse, los lugares de origen del desplazamiento son municipios donde se concentra el conflicto armado o zonas donde proliferan los cultivos ilícitos (CODHES 2006).

Pese a los largos debates que existen sobre el tema de las cifras en Colombia<sup>5</sup>, es bien sabido según información del SUR que desde el inicio del Plan Colombia fueron desplazadas 1.665.061 personas, el 88.6% de la población total registrada; sumado a ello el 43% corresponden al período del

4 Según la ONU, los desplazados internos (IDP) son personas o grupos de personas que se han visto obligadas a huir de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos o catástrofes naturales o provocados por el ser humano y en su propio país (Ahumada et al. 2004: 42).

5 Según el Sistema Único de Registro, SUR, entre 1995 y 2005 han sido desplazadas 1.877.328, en contraposición a estadísticas como las de CODHES y de la Conferencia Episcopal Colombiana.

Plan Patriota y a la radicalización de la política de Seguridad Democrática (CODHES 2006). Las minorías étnicas se han visto gravemente afectadas por este fenómeno, pues no solo están ubicadas en medio de las zonas de conflicto, sino que, además, han sido desplazadas hacia otros departamentos o zonas de frontera; como resultado el 16% de la población desplazada del 2006 corresponde a pueblos indígenas (CODHES 2006: 3).

Los desplazamientos de carácter transfronterizo son de índole masiva, individual o familiar. En el 2006 resurgieron los desplazamientos en zonas limítrofes, especialmente en Ecuador, Venezuela y Panamá; habiendo cruzado la frontera y solicitado asilo 5.301 personas (CODHES 2006: 3). El cruce de la frontera se produce en busca de protección y una vez se hace, el individuo tiene la opción de invocar su derecho a solicitar refugio<sup>6</sup> y hacer todos los trámites y documentos requeridos para lograr superar las barreras que impone el estado receptor. En el caso de la población de bajos recursos, los trámites son dispendiosos y largos, involucrando la carencia de identificación, la imposibilidad de obtener un trabajo y la constante amenaza al rechazo y a la violación a los derechos humanos. Las comunidades receptoras en las regiones fronterizas son, a su vez, las más marginadas y

pobres de cada país y, por ende, no sólo sufren el impacto del desplazamiento extranjero, sino que también asumen los costos de las acciones violentas ejecutadas por parte de los actores armados que cruzan la frontera.

Por la magnitud del fenómeno, Colombia cuenta con una legislación jurídicamente amplia sobre el desplazamiento, reconociendo la Convención de 1954 y la de 1961 sobre el tema de los refugiados; no obstante ostenta grandes vacíos de definición y cobertura sobre la población en riesgo que muchas veces queda desprotegida<sup>7</sup>. La Ley 387 de 1997 es la más importante en lo tocante al desplazamiento en cuanto establece los términos definitivos del desplazamiento y la responsabilidad estatal sobre ésta, reconociendo el derecho de la comunidad de solicitar y recibir asistencia internacional y no gubernamental. Desafortunadamente, la política pública que sobre ésta se ha realizado es insuficiente y cubre una pequeña proporción de la población desplazada. En términos de la relación con otros países, la prioridad que se le ha otorgado al tema de la seguridad en la agenda bilateral ha hecho que no existan muchos mecanismos que atiendan la situación. Sin embargo, los más importantes son las comisiones de vecindad, los memorandos de entendimiento, las reuniones bilaterales sobre temas de drogas y seguridad. Todos éstos

6 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo del Estatuto de los Refugiados define a un refugiado como cualquier persona que tenga fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o posiciones políticas, se encuentra fuera del país de nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país en donde tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores no quiera regresar a él (Ahumada et al. 2004: 42).

7 Las personas que se desplazan por motivo de los programas de fumigación no son cobijadas por la ley; asimismo, los paramilitares como agentes responsables del desplazamiento forzado ya no son considerados como válidos, debido a su desmovilización sin contar con el rearme de los mismos.

han promovido de manera conjunta la atención a la población desplazada mediante estrategias como son el retorno voluntario, la capacitación, la activación de Sistemas de Alertas Tempranas y prevención (CODHES 2006).

En términos de los países receptores, la reacción al desplazamiento como 'derrame' del conflicto colombiano ha sido la securitización del tema. Por ello, han adoptado medidas particulares en búsqueda de proteger su seguridad como nación y la de la vida de sus comunidades receptoras. Lo cierto es que frente a este fenómeno cada país de acuerdo a sus características internas asume una manera particular de ver y avocar la situación; por ello, a continuación se presentará una breve exposición de las posturas que han adoptado Ecuador, Venezuela y Panamá frente al tema.

#### **a. Ecuador**

La frontera entre Ecuador y Colombia comparte 586 km<sup>2</sup> organizados administrativamente en tres provincias del lado ecuatoriano: Carchi, Esmeraldas y Sucumbios, y en dos departamentos del lado colombiano: Nariño y Putumayo. Como la ofensiva militar del Gobierno colombiano se ha ubicado en estos últimos, uno de los mayores problemas que enfrenta la frontera ecuatoriana ha sido el aumento de la violencia e inseguridad, el cual se ha acentuado entre otros factores por: combates entre guerrillas, paramilitares y fuerzas militares; sicariato, delincuencia común y tráfico de drogas (Zambrano 2005).

Ecuador es el primer destino de desplazamiento transfronterizo, así como también el país de la región con mayor número de solicitantes de asilo. Para el primer semestre del 2006, el Alto Comisionado en Ecuador recibió un total de 3.778 solicitudes de refugio por parte de colombianos, es decir, el 79% del total de solicitudes en los tres países de estudio. Así, entre 2002 y 2006 hay registradas 40.443 solicitudes de asilo en Ecuador (CODHES 2006: 15).

Para comprender la dinámica que se ha desarrollado entre Ecuador y Colombia en lo concerniente al tema migratorio, deben hacerse ciertas precisiones. Como primera medida, Ecuador para el año de implementación del Plan Colombia atravesaba por una crisis política y económica, que dejaba al país en cierto estado de indefensión frente a los posibles efectos del 'derrame'. En términos generales ha mantenido un principio de no-intervención frente al conflicto colombiano, que incluye un rechazo a considerar a los guerrilleros de las FARC como terroristas<sup>8</sup>. El actual presidente Rafael Correa dio un vuelco a la política interior y exterior del país, debido a su posición ideológica socialista; bajo estos términos, las relaciones entre los dos países se han tornado tensas.

El principal problema que enfrenta la agenda colombiana con los países vecinos es la demanda de Ecuador frente las fumigaciones realizadas en las fronteras y sus efectos nocivos para la salud de la población ecuatoriana. Según Correa, Colombia no sólo ha irrespetado constantemente la

<sup>8</sup> Uno de los pocos hechos leídos en términos de apoyo al Plan Colombia, fue la decisión del presidente Jamil Mahuad (1998-2000) de convertir la base de la Fuerza Aérea ecuatoriana de Manta en un puesto avanzado de operaciones (FOL).

distancia (10 kilómetros en el área colombiana) acordada desde el 2005 para realizar aspersiones, sino que, además, no ha acatado las exigencias de Ecuador frente al cese de fumigaciones en dicha frontera (Telesurtv 2006). En diciembre de 2006, el país vecino retiró a su embajador en señal de protesta por el incumplimiento de Colombia en la materia.

En términos militares, una de las estrategias del gobierno ecuatoriano para contener la expansión del conflicto colombiano ha sido el fortalecimiento de la presencia militar en la frontera. Desde el 2003, se triplicó el número de hombres en la región fronteriza y se fortaleció la capacidad operativa con nuevos equipos. Asimismo, en el mismo año, Ecuador aumentó en 40% el presupuesto de las Fuerzas Armadas y en 30% el de la Policía (Zambrano 2005: 31).

Todo ello refleja una situación grave en términos diplomáticos, que transforma la agenda bilateral de cooperación entre los dos países; no obstante, el tema humanitario ha cobrado un nuevo aire con nuevos proyectos, que podrían representar una opción positiva para los migrantes colombianos. Ecuador había realizado varias acciones frente al problema de la frontera, tal como la creación de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte, UNDENOR, cuyo objetivo estaba centrado en la promoción y desarrollo de Esmeraldas, Sucumbíos, Napo y Orellano (Moreano 2006). Sin embargo, el poco presupuesto<sup>9</sup> y la mala planeación del mismo hicie-

ron que sus resultados fueran vistos en términos de infraestructura, pero no de asesoría real a la población.

Quizá una de las medidas más drásticas adoptadas por el Gobierno vecino que impactó gravemente a la población colombiana desplazada en el Ecuador, fue la decisión de exigir el certificado judicial a todos los colombianos que ingresen a este país, ya que resulta excluyente y discriminatorio para los desplazados, pues debido a la naturaleza del conflicto, el anonimato es una característica recurrente en su condición. Asimismo, la aprobación de las solicitudes de refugio, la cual debe pasar por el aval de ACNUR y por la Cancillería, es un proceso contradictorio y subjetivo.

El reciente Plan Nacional de Política Exterior llamado PLANEX 2020 atiende de manera particular el problema de los refugiados colombianos en el Ecuador. Para ello, establece entre otras opciones un programa de 'legalización de trabajadores' coordinado con el gobierno colombiano, respecto a los acuerdos internacionales sobre refugiados y reformas sobre leyes migratorias que favorezcan el bienestar de emigrantes ecuatorianos en el exterior y emigrantes colombianos en el Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador 2006).

En términos normativos, el sistema de asilo en Ecuador es el mejor entre los países de la región, en cuanto sigue los criterios establecidos en la Convención de 1951, así como también incluye la definición ampliada de Cartagena sobre los refugiados. De

<sup>9</sup> La Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, USAID, es el único apoyo internacional del programa. Entre 2000 y 2003 se invirtieron 18 millones de dólares y entre 2003 y 2006, otros 60 (Moreano 2006).

igual forma, la comisión adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, se encarga del reconocimiento de cada individuo como refugiado, utilizando para ello el testimonio de la gente, mediante un número indeterminado de entrevistas confidenciales.

Uno de los elementos significativos entre los dos países ha sido la creación de comisiones de vecindad desde 1989, las cuales fueron concebidas “como un mecanismo bilateral, ágil y eficiente que impulse la integración y el desarrollo entre las dos naciones.” (Ministerio de Relaciones Exteriores Ecuador). Entre otras cosas, las comisiones han atendido el problema migratorio, llevando a cabo una revisión y actualización del acuerdo sobre tránsito de personas y vehículos suscrito en 1977.

Finalmente, como reacción al Plan Colombia, en el presente año el gobierno del vecino país anunció la puesta en marcha del Plan Ecuador. Éste concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y del desarrollo; está basado en una plataforma de acción integral para la frontera norte del país que conserva el principio de no-intervención y tiene como fin, entre otros temas, fortalecer la economía de las provincias fronterizas, mejorar la calidad de vida de la población y dar respuesta a los problemas derivados del desplazamiento por el conflicto interno colombiano. Así mismo, plantea que debido al aumento de inseguridad en la región fronteriza, es necesario robustecer la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriana-Colombiana, así como adoptar medidas destinadas a erradicar toda forma de exclusión, xenofobia o discriminación. También le otorga

importancia a los contenidos de sostenibilidad ambiental y a las necesidades y problemas de los pueblos indígenas y afroecuatorianos asentados en las provincias fronterizas (PLAN ECUADOR 2007: 3).

Dentro de sus seis ejes de intervención, vale la pena mencionar la inclusión de los derechos humanos y asistencia humanitaria y refugio; y la protección de la soberanía nacional e integridad del estado. El primero, porque plantea la garantía de derechos humanos y la protección contra toda forma de discriminación y el segundo porque estipula explícitamente que las partes se abstendrán de participar en operaciones combinadas, coordinadas o conjuntas de carácter militar (PLAN ECUADOR 2007: 13).

#### ***h. Venezuela***

La frontera colombo-venezolana tiene una extensión de 2.219 kilómetros y atraviesa los departamentos colombianos de la Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Vichada y Guaina. Los estados venezolanos con mayor afluencia de colombianos han sido: Táchira, Zulia y Apure. La frontera históricamente se ha caracterizado por ser una zona activa de paso, comercio, intercambio y trabajo entre las poblaciones de los dos estados. Es en la frontera colombo-venezolana donde suceden un gran porcentaje de los hechos violentos cometidos por parte de grupos armados ilegales colombianos (FARC, ELN y AUC); asimismo, existe producción y tráfico de drogas, de armas y movimiento de refugiados. Tan sólo en la primera mitad del año 2006 se registraron un total de 1.416 solicitudes de asilo por parte de colombianos en Venezuela, registrando un

aumentó del 85% con respecto al año anterior. Entre 2000 y 2006 se presentaron un total de 7082 solicitudes de asilo (CODHES 2006: 15).

La situación entre Colombia y Venezuela se ha caracterizado históricamente por las estrechas relaciones políticas y económicas que han permitido el desarrollo de una agenda bilateral común frente a temas neurálgicos; no obstante, los presidentes actuales han mantenido fuertes divergencias políticas. En términos generales, las malas relaciones entre los gobiernos de Hugo Chávez y Álvaro Uribe son producto de la oposición ideológica de los líderes y de la cercanía del gobierno norteamericano con Colombia, en contraposición a la relación espinosa que tiene con Venezuela. El Plan Colombia y el Plan Patriota son percibidos por Venezuela como una amenaza a su seguridad<sup>10</sup>, que han permitido el fortalecimiento de los grupos paramilitares y han facilitado la inserción militar directa de Estados Unidos (Tickner 2005: 32).

En respuesta al aumento progresivo de desplazados colombianos, fruto del recrudecimiento del conflicto, Venezuela creó la Ley Orgánica sobre Refugiados y Asilados, que entró en vigencia en agosto de 2001. El objetivo fundamental de la misma es regular la materia de acuerdo a los términos consagrados en la Constitución Bolivariana y a los términos internacionales sobre estos temas y derechos humanos; así mismo, establece los procedimientos para su cumplimiento (Ley Orgánica sobre Refugiad@s y

Asilad@s, art. 1). Dentro de éstos, prohíbe la repatriación obligada de los desplazados y establece como única excepción aquéllos que sean “*un peligro para la seguridad de la República...o una amenaza para la comunidad del país*” (Art. 7 No devolución).

Esto es fundamental en cuanto supera uno de los mayores problemas con los cuales se enfrentaban los desplazados en Venezuela, pues según Human Rights Watch el repatriar forzosamente a grupos desplazados colombianos era una práctica común por parte de las fuerzas armadas venezolanas (Kornblith 2004: 134). Otro aspecto positivo de esta normativa es que establece el principio de la unidad familiar (art. 8), lo que favorece a los niños o adolescentes que han sido separados de sus hogares por motivos violentos. Asimismo, es importante observar la importancia que le otorga a cuestiones de género, teniendo en cuenta que una de las consecuencias más graves del desplazamiento transfronterizo es la violencia desencadenada por este motivo.

En términos nacionales, las comunidades transfronterizas en Venezuela han sido segregadas desde el gobierno y no han formado parte del desarrollo del país, lo cual, en cierta medida, complica la posibilidad de atención a los refugiados colombianos en ese país. Por otra parte, con el recrudecimiento de las medidas migratorias hacia Colombia, Venezuela ha mostrado una actitud poco alentadora para la situación de los desplazados; la visa que exigen para

10 Venezuela cree que el fortalecimiento de las Fuerzas Militares colombianas es peligroso para la balanza bilateral de poder militar que siempre ha estado a favor de Venezuela.

entrar al país es un trámite complicado no sólo para esta población vulnerable, sino en general para los ciudadanos vecinos.

No obstante, y para terminar, es pertinente observar la suscripción de la Declaración de Puerto Ordaz, el 23 de abril de 2003, entre Álvaro Uribe y Hugo Chávez, mediante la cual se incluyeron dentro de la agenda el tema fronterizo y el desarrollo de proyectos de infraestructura para la integración y el desarrollo de las regiones (Ministerio de Relaciones Exteriores Venezuela). De igual manera, mediante un memorando de entendimiento se realizó en el 2005 en Cumaná un acuerdo para diseñar políticas de prevención frente al desplazamiento en zonas la frontera y, a partir de la realización de un censo en el estado de Zulia, elaborar un Plan Retorno (CODHES 2006).

### **c. Panamá**

La frontera entre Panamá y Colombia es la mas pequeña por su extensión de 266 kilómetros lineales. La región limítrofe entre los dos países es el Tapón del Darien y la conforman en la parte panameña la Comarca de Kuna Yala en San Blas y la Provincia del Darién. La parte colombiana la compone la Cuenca del Pacífico, caracterizada por una población predominantemente indígena y afrodescendiente<sup>11</sup>. Por las condiciones históricas y geográficas de la región, ha sido difícil consolidar una presencia estatal que atienda las necesidades básicas de infraestructura, seguridad y

calidad de vida. Por el contrario, representa un paso importante para el tráfico de armas y drogas, así como un lugar de retaguardia y rearme para la guerrilla, los “extintos” paramilitares y lo que el gobierno ha denominado *nuevas bandas emergentes*.

Los desplazamientos forzados en el Chocó hacia otros municipios colombianos y hacia Panamá han sido numerosos; generalmente suceden desde Juradó, Ríosucio y Bahía Solano e, inclusive, Buenaventura. En Panamá entre el 2000 y 2006 se registraron un total de 1758 solicitudes de asilo por parte de colombianos y sólo en el 2006 se presentaron 107 solicitudes, el equivalente al 4% de los tres países de estudio. Desde el censo realizado de manera conjunta entre Colombia y Panamá (2004) hay en territorio panameño un total de 614 colombianos que hasta el año pasado estaban en espera de legalizar su estatus migratorio (CODHES 2006: 15-17).

El panorama de Panamá y sus relaciones con Colombia adquiere un matiz diferente a los expuestos anteriormente. Panamá tanto a nivel interno como internacional se enfrenta a muchos retos, entre ellos: debe proteger las fronteras sin un ejército y para ello emplea frentes policiales que protejan el territorio panameño, bajo una política fronteriza de no-agresión. Tiene la responsabilidad de mantener el Canal de Panamá bajo condiciones de tránsito neutral y seguro, para, a su vez, evitar una eventual intervención militar estadounidense. Por último, tiene que responder a la dinámica internacional

<sup>11</sup> Al respecto, existen 170 resguardos indígenas constituidos y 132 territorios colectivos de comunidades negras (Murillo 2005: 185).

de compromiso con la seguridad y con el cese de violencia en Colombia (Poussa 2004).

Bajo estas condiciones, Panamá ha intentado mantener una política de neutralidad frente a la violencia interna en Colombia; no obstante, adoptó la Resolución de la OEA contra el terrorismo en Colombia y con ello acogió medidas contempladas por la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU y la Convención Interamericana contra el Terrorismo. El aceptar a las FARC como un grupo terrorista implica, asimismo, que reconoce la Política de Seguridad Democrática como el camino para derrotarlas y se ubica como un aliado en la lucha interna del gobierno colombiano. Esta posición va de la mano a su relación con Estados Unidos, la cual exige que se mantenga en armonía con los intereses de este país en la región.

Ahora bien, en términos de políticas nacionales y bilaterales para enfrentar el desborde colombiano y, en particular, para frenar el desplazamiento, Panamá tiene quizá la más fuerte posición frente al tema: si bien se adhiere a los compromisos internacionales en materia de desplazamiento, su intención fundamental es evitar más desplazamientos a su territorio y promover el retorno de los colombianos. Desafortunadamente el costo de este objetivo ha sido muy alto y se conoció desde el inicio del fenómeno una actitud hostil y represiva por parte del gobierno panameño y de las comunidades locales, que buscaba la repatriación de los emigrantes.

En términos normativos, Panamá cuenta con el Decreto concerniente a los refugiados, el cual tiene 88 artículos, que regulan el trato y los lineamientos sobre este fenómeno. Fue pionero en América Latina al reconocer la persecución con base en el género, pero no incluye la condición de solicitante de asilo en la Constitución, lo que quiere decir que no ratifica la Convención de 1954 ni la de 1961. No obstante, establece la definición de apátridas en su legislación así como reconoce los principios del Derecho Internacional Humanitario (Murillo 2005). Dentro de los errores que contempla esta definición, se encuentra la estrechez del tipo de persecución que define al refugiado al estipular que debe ser estatal e individualizada, desconociendo con ello la mayoría de los desplazados colombianos. También, existe una diferencia entre refugiados y personas que buscan protección, la que a su vez influye en los derechos que ostenta cada categoría. En este sentido, aquéllos que solicitan protección temporal, tienen derechos restringidos (Murillo 2005: 177).

A nivel bilateral, se suscribió una Declaración de Ministerios de Relaciones Exteriores relativa al desplazamiento en zonas de frontera<sup>12</sup>. Este instrumento permitía intercambiar información del problema del desplazamiento con el fin de atenderlo y poder generar alertas tempranas; garantizar la asistencia necesaria para satisfacer necesidades vitales; facilitar el retorno definitivo de los desplazados en condiciones de voluntariedad

y asegurar la realización coordinada de las acciones. Tal acuerdo produjo el 11 de diciembre de 2003 el primer retorno voluntario de 86 colombianos hasta la población colombiana de Juradó (Vanegas 2005: 187). Sobra decir, que estos procesos son complicados y requieren de un compromiso primordialmente de parte de Colombia como país de retorno.

### Conclusiones

Una vez analizada la condición del desplazamiento en términos transfronterizos, es evidente que se ha presenciado una ‘securitización’ del tema, debido a las múltiples restricciones con las que se enfrenta la población colombiana fuera del país. Desafortunadamente, ésta ha tenido que cargar con una imagen negativa a nivel internacional que ha dificultado la relación con las poblaciones receptoras de cada país, las cuales han relacionado a la población refugiada con la violencia y la corrupción.

La guerra contra del terrorismo ha invisibilizado a la población, desconociendo las implicaciones humanitarias de la Estrategia de Seguridad Democrática. El desplazamiento transfronterizo evidenció que las fronteras continúan siendo la mayor debilidad estatal en la guerra por recuperar el control del país, y es por ello que los estados vecinos han tenido que aumentar su pie de fuerza y recrudecer sus medidas migratorias. No obstante, la línea entre aquellas medidas que pretenden contener la guerra colombiana y aquéllas que pretenden controlar el flujo migratorio es difusa, presentándose, así, numerosas violaciones a los derechos humanos y discriminación en cada país.

En términos de política exterior, las relaciones de Colombia con los tres países de estudio (Venezuela, Panamá y Ecuador) atraviesan por un momento de profunda desconfianza y temor. Las medidas que el país ha adoptado para contener el desplazamiento transfronterizo han sido insuficientes, pues siempre han priorizado temas de seguridad, que llegan a contravenir la situación del desplazado. Es necesario que para superar la crisis humanitaria se haga uso de la cooperación internacional, ya que ésta lidera propuestas importantes, que provienen de diagnósticos reales de acompañamiento a la población en riesgo. Esto ayudaría a replantear las vías de solución que se han adoptado para ayudar a la población inmigrante, como, por ejemplo, el retorno a sus lugares de destierro. Para ello, deben existir primero las garantías sociales, económicas y de seguridad necesarias para lograr regresar al país. Segundo, es imperante que se establezcan vehículos de concertación más constantes y permanentes, que no se limiten a los acuerdos de cada dos o tres años. El PLANEX 2020 de Ecuador es un buen referente de una política exterior que atiende a la problemática como un fenómeno que merece atención.

Por esta razón, mientras el tema del desplazamiento no sea un punto central de la agenda exterior colombiana, la seguridad va a opacar la planeación y ejecución de programas que respondan cabalmente a las necesidades del fenómeno. Por ello, para otorgarle la importancia requerida al desplazamiento, será necesario transformar los límites de la actual estrategia de estado.

## Bibliografía

Alto Comisionado de las Naciones Unidas. 2007. "Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia A/HCHR/4/48", 5 de marzo de 2007, disponible en [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co).

Amnistía Internacional. 2007. "Informe 2007: El estado de los Derechos Humanos en el mundo". Madrid: EDAI. Disponible en [www.amnistiainternacional.org](http://www.amnistiainternacional.org)

Beltrán Ahumada, Consuelo y Álvaro Durán Moreno. 2004. "Prioridades del Nuevo Orden Mundial y Desplazamiento Forzado de Colombianos hacia Ecuador". *Cuadernos PROLAM/USP*, año 3, Vol. 1: 37-66.

Codhes. 2006. "Más o menos Desplazados", *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, N° 69, Bogotá-Colombia 12 de septiembre de 2006, disponible en [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

Kornblith, Miriam. 2004. "Percepciones venezolanas sobre la crisis de Colombia", *Colombia Internacional*, N° 60: 124-155.

Moreano Huriguen, Hernán. 2006. "Las implicaciones del conflicto armado colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela". *Iconos Revistas Ciencias Sociales*, No. 24: 161-170.

Murillo, Juan Carlos. 2005. "El sistema de asilo en la región andina, Panamá y Costa Rica". *Memorias del Seminario-taller internacional de contextualización sobre desplazamiento forzado y refugio en zonas de frontera*.

Poussa, Carla. 2004. "Crisis colombiana: una perspectiva Panameña". *Colombia Internacional*, N° 60: 188-207.

Tickner, Arlene. 2005. "La securitización de la crisis colombiana: Bases conceptuales y tendencias generales". *Colombia Internacional*, N° 60: 12-36.

Tickner, Arlene B y Rodrigo Pardo. 2003. "En busca de aliados para la 'Seguridad Democrática': La política exterior del primer año de la administración de Uribe". *Colombia Internacional*, N° 56/57: 64-82.

UNODC. 2007. "Latin American and The Caribbean", *Annual Report 2007*, 47-57. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

Vanegas, Antonio Guillermo. 2005. "Desplazamiento intrafronterizo de Colombia a Panamá y acuerdos bilaterales entre los gobiernos de ambos países", *Memorias del Seminario-taller internacional de contextualización sobre desplazamiento forzado y refugio en zonas de frontera*. 183-192.

Zambrano, Gloria Camacho. 2005. "Mujeres al borde, refugiadas colombianas en el Ecuador", Quito: UNIFEM.

## Reportes oficiales

Departamento Nacional de Planeación. 2007. *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Septiembre.

Ministerio de Defensa. 2007. Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD. <http://www.mindefensa.gov.co>

Plan Ecuador 2007. Disponible en <http://www.presidencia.gov.ec>. Acceso 20 de abril de 2007

Defensoría del Pueblo 2002-2003. “Ley orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas”. Tomada de <http://www.defensoria.gov.ve/> acceso martes 22 de abril 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración “Desarrollo fronterizo y Amazónico, Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-colombiana”, tomado de <http://www.mmrree.gov.ec>. Acceso miércoles 23 abril de 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores Ecuatoriano. 2006. “*Relaciones del Ecuador con sus Vecinos (Colombia-Perú): Planex 2020*”. [www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec)

### **Informes de prensa**

“Declaración Puerto Ordaz entre Colombia y Venezuela”, tomado de <http://www.mre.gov.ve>. Acceso 16 de mayo de 2007.

“Uribe molesto con EE.UU. por cifras sobre narcocultivos”, *El TIEMPO*, sección 1-3, 3 de junio de 2007.