

NUEVAS AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS: EL TERRORISMO Y LA MIGRACIÓN

2

MARTHA ARDILA

Politóloga Internacionalista, coordinadora
de la línea de investigación sobre las
Relaciones Hemisféricas,
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: maaz@uexternado.edu.co

2

CONTENIDO

Introducción	45
I. Algunos elementos para comprender el terrorismo	46
II. Flujos migratorios internacionales con carácter político	49
A. Revisión literaria	50
B. A nivel mundial	53
III. El manejo del terrorismo en las Américas	56
IV. América latina y la migración política	62
V. Seguridad regional	65
VI. Éxodo y desplazados políticos colombianos	67
Reflexión final	72
Bibliografía	75

CONTENIDO

Introducción	45
I. Algunos elementos para comprender el terrorismo	46
II. Flujos migratorios internacionales con carácter político	49
A. Revisión literaria	50
B. A nivel mundial	53
III. El manejo del terrorismo en las Américas	56
IV. América Latina y la migración política	62
V. Seguridad regional	65
VI. Éxodo y desplazados políticos colombianos	67
Reflexión final	72
Bibliografía	75

Introducción

Migración y terrorismo, así como drogas ilícitas y tráfico ilegal de armas, han sido calificados como nuevas amenazas para la seguridad. Estos temas se están convirtiendo en prioritarios de las agendas internacionales de los países de las Américas. Los tres últimos –terrorismo, drogas y armas– se encuentran íntimamente vinculados. Cinco de los grupos calificados por Estados Unidos como terroristas se ubican en la región andina del continente. Son ellos: Autodefensas Unidas de Colombia (Colombia), Ejército de Liberación Nacional (Colombia), Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC (Colombia), Movimiento Revolucionario **Tupac Amaru** (Perú) y Sendero Luminoso (Perú). Por su parte, la Unión Europea también califica a las FARC y a las Autodefensas Unidas de Colombia como grupos terroristas. Definir el terrorismo no es tarea fácil. Menos aún examinar su relación con la migración política. No obstante, el flujo migratorio internacional es percibido por muchos países como un problema de seguridad. Desde finales de la década de los noventa, esta problemática resulta ser un tema relevante para las relaciones de Colombia con sus vecinos.

Actualmente, nuestro país tiene más de 1,5 millones de desplazados. Algunos de ellos se dirigen a Venezuela y Ecuador, y también se presencia el éxodo de colombianos a países como Estados Unidos, España y Costa Rica. A pesar de que existen entre 2,5 y cinco millones de colombianos que se encuentran en el exterior, nuestro país carece de una política de Estado en materia migratoria.

Tampoco resulta fácil dar una definición clara de la seguridad. Es un concepto que se encuentra en transición y es probable que su nueva significación incluya elementos relacionados con el terrorismo y la migración.

De manera reciente se ha tendido a vincular aún más la migración con el terrorismo. Es así como los Estados Unidos, México y los países centroamericanos, entre otros, tienden a percibir los flujos migratorios como relacionados con el terrorismo y a tomar medidas de control y prevención migratoria¹.

Partiendo de algunos elementos para comprender el terrorismo, en este artículo interesa examinar:

1. "Estrategia de los Estados Unidos al respecto de migrantes", en El Comercio, Bogotá, 2 de febrero de 2001.

- La ubicación histórico-espacial, principalmente en las Américas, de los flujos migratorios internacionales con carácter político.
- La posición de los Estados Unidos y del continente americano en materia de terrorismo internacional, de manera particular el tipo de acciones adelantadas dentro del sistema interamericano y los mecanismos políticos y jurídicos que las respaldan.

¿Qué elementos caracterizan el terrorismo? ¿Cuál es la posición del hemisferio frente al mismo? ¿Cómo se vincula con la migración? ¿Cómo podemos ubicar los flujos migratorios internacionales a nivel histórico y espacial? ¿En América Latina? ¿Qué particularidad (si es que la tiene) presenta el caso colombiano? Dentro de las causas y tipos de migrantes, ¿dónde podemos ubicar nuestra población emigrante? ¿Qué está haciendo el gobierno colombiano en esta materia? Estos son algunos de los interrogantes sobre los que se pretende reflexionar en este artículo. Para darles respuesta se han utilizado fuentes primarias como discursos y documentos de tomadores de decisiones, resoluciones de la OEA y Naciones Unidas, declaraciones de Cumbres, documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, así como análisis académicos y diversas fuentes periodísticas.

1. Algunos elementos para comprender el terrorismo

Hasta el momento se carece de consenso en torno a una conceptualización del terrorismo. Ni académicos ni tomadores de decisiones han podido concertar en torno a una definición. Aunque siempre ha existido, el terrorismo es un fenómeno heterogéneo, propio del mundo contemporáneo, asociado a la seguridad nacional, que solo puede entenderse como una manifestación de los niveles de violencia y de su contexto social, económico y político. Su naturaleza y objetivos varían y conlleva una valoración negativa y peyorativa que carece de justificación, aunque tenga un objetivo político. Incluso quienes lo practican rechazan que los califiquen de terroristas y desconocen esta denominación. Se aplica a una variedad de

acciones, por lo general impermisibles, pero hay otras que bajo ciertas circunstancias resultan aceptables (Zalaquotto, 1990).

A pesar de la diversidad de criterios, el terrorismo se aplica a situaciones relacionadas con el asesinato político, las violaciones a las leyes de la guerra, la violencia política de carácter indiscriminado cometida por grupos no gubernamentales y la represión política indiscriminada por parte del Estado. El concepto es tan amplio que un investigador encontró 109 definiciones de terrorismo en un lapso de 50 años, entre 1937 y 1987². Esta ambigüedad, que persiste hoy en día, ha obstaculizado las posibilidades sancionatorias y preventivas.

Los Estados Unidos sostienen que por terrorismo se entiende la violencia premeditada de motivación política perpetrada contra objetivos no combatientes³ por agrupaciones subnacionales (que no están al nivel de los estados nacionales) o agentes clandestinos, por lo general con la intención de influir sobre ciertas partes del público. Cuando este tipo de violencia afecta a los ciudadanos o territorios de más de un país, lo denominan terrorismo internacional.

Por su parte, los países de la Unión Europea, reunidos en Bruselas a comienzos de diciembre de 2001, definieron como "delito terrorista" los hechos que "pretendan intimidar gravemente a una población u obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a hacer o abstenerse de hacer algo, o a desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o una organización internacional"⁴. A su vez, pactaron que en sus tribunales ningún líder de una organización terrorista podrá recibir una sentencia menor a los 15 años de cárcel, y que sus colaboradores deberán ser castigados con por lo menos ocho años.

² SCHULD, Alex, *Political Terrorism: A Research Guide*, Nueva Brunswick, NJ, Transaction, 1984.

³ A efectos de esta definición, por la expresión "no combatiente" se entiende, además de la población civil, el personal militar que en el momento no porta armas ni está de servicio. Por ejemplo, en informes anteriores hemos contado como incidentes terroristas los homicidios del siguiente personal de las fuerzas armadas de los Estados Unidos: los 19 aviadores muertos en la explosión de 1996 en las residencias de Khobar Towers, en Arabia Saudita; el coronel James Rowe, muerto en Manila en abril de 1985; el capitán William Woodward, agregado militar de los Estados Unidos, muerto en Atenas en junio de 1988; las dos soldadas muertas en el atentado contra la discoteca *La Belle*, de Berlín Occidental, en abril de 1986, y los cuatro marinos, guerrilleros de la Fuerza Armada de las Fuerzas Armadas, muertos en un café en El Salvador en junio de 1985 cuando estaban de vacaciones. También consideramos actos terroristas los ataques contra el personal militar armado o las instalaciones militares cuando en el lugar no existe un estado de hostilidades militares, como ha ocurrido en los atentados con explosivos contra bases de los Estados Unidos en Europa, Filipinas y otras partes.

⁴ VARGAS, Víctor Manuel, "UE define terrorismo", en *El Tiempo*, 7 de diciembre de 2001.

Hay académicos que distinguen diversos tipos de terrorismo, pero que en términos genéricos lo definen como el acto con fines políticos, sociales, ideológicos y religiosos que viola el derecho humanitario por medios bárbaros y crueles, y que ataca objetivos inocentes.

Es diferente el terrorismo de los últimos 50 años. Lo específico es que produce un impacto masivo, de tipo simbólico, que sólo se logra con los medios de comunicación. Ha habido terrorismo en Europa y Medio Oriente, Estados Unidos y Japón. En América Latina ha sido menos común. Así mismo, resulta difícil distinguir si el terrorismo es una forma de delincuencia política. Depende de la óptica que se adopte para definir el delito político.

Los tratados en materia de terrorismo son muy heterogéneos debido a que no hay consenso ni claridad en cuanto al terrorismo. Los aspectos jurídicos en esta materia han sido infructuosos. Las dos convenciones de Ginebra de 1937 que se referían al terrorismo no entraron en vigor. En cambio, la Convención Europea es la más avanzada y completa; al fin y al cabo, la Unión Europea es el resultado de un proceso de integración, concertación y cooperación que lleva casi 50 años. Por su parte, en el contexto de las Naciones Unidas también hay tratados, y en las Américas se suscribió el pasado 3 de junio la Convención Interamericana contra el terrorismo.

¿Qué alternativas se presentan para combatir el terrorismo? Además de la opción militar, existen otras que ponen énfasis en la prevención civil, la cooperación internacional, la diplomacia y la política en general. "Una adecuada combinación de medios civiles —económicos, políticos, legales y diplomáticos—, aun cuando puedan y deban ser apoyados por la fuerza militar, se constituye en la mejor respuesta de las democracias al fago del terror".

El terrorismo es, pues, asimétrico. Littere por sus fines, sus motivaciones, estrategias y culturas, además del contexto geográfico y político. De ahí lo impreciso y riesgoso de hablar genéricamente de la lucha contra el terrorismo. Lo que sí tienen en común todos los tipos de terrorismo es la búsqueda de objetivos políticos, usando métodos violentos.

La violencia política, y el terrorismo en particular, ocasionan desplazamientos poblacionales. No obstante, en muchas circunstancias no se encuentra una distinción clara entre las causas políticas y/o económicas de la motivación a emigrar.

³ Ibíd. p. 20.

II. Flujos migratorios internacionales con carácter político

El análisis de los desplazados políticos internacionales se enmarca en los referentes a la migración internacional. La mayoría de las veces tiende a confundirse el emigrante económico con el político, especialmente en países del Sur (o del Tercer Mundo) donde los conflictos políticos son profundos. Mucha se ha estudiado acerca de los emigrantes económicos, pero menos en torno a los emigrantes políticos, algunos reconocidos jurídicamente como refugiados. No obstante, durante la última década del siglo XX aumentaron los estudios sobre refugiados políticos (Black, 2001), cuya protección tiende a ser analizada recientemente en el contexto de la seguridad humana (Adelman, 2001).

La definición de emigrante, refugiado y desplazado tiene sus diferenciaciones. El emigrante económico es la persona que suele abandonar su país voluntariamente en busca de una vida mejor. Desde el punto de vista del desarrollo, la migración obedece, por lo general, al deseo de mejorar el propio bienestar; en el plano macroeconómico, esto tiene repercusiones no sólo para el bienestar de la población de la sociedad de origen de los migrantes, sino también de la sociedad en la que éstos se quieren establecer.

Se entiende por refugiado aquel que tiene un fundado temor de ser perseguido a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política y que, al encontrarse fuera de su país, no puede o no quiere regresar debido a ese temor. Las condiciones económicas que tenga el país huésped pesan a un segundo plano pues para él lo más importante es la seguridad como garantía para que le respeten sus derechos.

Por su parte, el asilo es "el derecho a ser reconocido como refugiado de buena fe, así como la protección legal y la asistencia material que conlleva esa condición". En las últimas cinco décadas se ha concedido asilo a varios millones de personas en todo el mundo. En la actualidad, según cifras de las Naciones Unidas, hay aproximadamente 1,2 millones de solicitudes de asilo pendientes de resolución. Los países industrializados han endurecido sus legislaciones en esta materia.

El desplazado es aquella persona que huye de su hogar casi por las mismas razones que el refugiado. En el ámbito de la definición, el desplazado no ha cruzado

una frontera reconocida internacionalmente. No obstante, en este artículo nos referiremos a desplazados que cruzan las fronteras colombianas hacia los países vecinos, principalmente Ecuador y Venezuela, y los denominaremos desplazados políticos internacionales.

A. Revisión literaria

La ausencia de una teoría migratoria generalizada y científica que incluya a emigrantes económicos y desplazados políticos ha conducido a especulaciones y estudios según conveniencias del lugar expulsor y/o receptor. Su diferenciación gira en torno a las causas que generan su desplazamiento, y distingue claramente dos tipos de orientaciones teóricas: las que subrayan el desequilibrio funcional y las que giran en torno al cambio social.

Los estudiosos que consideran que la migración corrige el desequilibrio funcional se limitan a tendencias económicas y demográficas. Este enfoque empírico y descriptivo, causal-lineal, resta importancia al proceso global de cambio y a la globalización e interdependencia. Los que atribuyen el desplazamiento a los ciclos económicos dan mayor importancia a los factores de atracción que a los elementos de rechazo. Los demógrafos, por su parte, tienden a poner énfasis en modelos de gravedad y a cuantificar el volumen, la distancia y la dirección de los movimientos, homogeneizando el lugar expulsor y receptor.

Existe cierta tendencia en los estudiosos de este enfoque a abordar el fenómeno dentro del marco de la fuga de cerebros, que es muy selectiva, y de capital humano y/o indocumentados. Esta tendencia se debe principalmente al diseño de políticas de atracción laboral elaboradas por los países centrales durante la posguerra, o a situaciones de conflicto y violencia política.

CUADRO 1: TIPO DE MIGRACIONES SEGÚN CAUSAS

TIPOS DE MIGRACIÓN	CAUSAS	TIPOS DE MIGRANTES
I. IMPEDIDAS	Ecológicas	Nómadas Damnificados
II. FORZADAS (mínimo de autonomía)	Políticas: colonización, conquista, guerra, revoluciones, deportaciones masivas, persecuciones étnicas y religiosas. Económicas: colonización zonas no pobladas, crisis económicas, desempleo, estancamiento agrícola, cambios tecnológicos.	Desplazados (forzoso o voluntario) • Masivo • Individual • Encadenado (familias) Fuerza de trabajo • Masiva • Individual • Encadenada (redes de información, enganchadores)
III. LIBRES O VOLUNTARIAS (alto nivel de autonomía en la toma de decisiones)	Económicas: movilidad ocupacional ascendente No-económicas: psicosocial	Fuerza de trabajo calificada principalmente urbana/ Fuga de cerebros

Los estudios acerca de los emigrantes políticos se han realizado de manera descriptiva, enfatizando aspectos políticos de ubicación en el lugar receptor, desconociendo que, aunque la situación política es la que incide de manera inmediata en la decisión de emigrar, sí existe una serie de elementos estructuro-económicos que determinan tales rasgos políticos (Adelman, 2001)

Aunque menos frecuente, existe otro tipo de estudios que adicionan el elemento histórico y el cambio social dentro de un enfoque de modernización y/o histórico-

estructural. Así mismo, se realizan análisis psicosociales muy útiles para los programas de reubicación.

Los desplazados, aunque se movilizan por razones políticas, no son tan homogéneos como otro tipo de emigrantes (Kunz, 1981; Adelman, 2001), lo cual dificulta su categorización y generalización. La emigración por razones políticas tiene muchas causas como colonización, guerras, persecuciones étnicas y religiosas. Según el desplazamiento inicial podemos distinguir dos tipos: el flujo preventivo y los movimientos agudos (ver Cuadro 2), en los cuales pueden diferenciarse las características socio-demográficas.

CUADRO 2: TIPO DE DESPLAZADOS SEGÚN FLUJO INICIAL

TIPO DE DESPLAZAMIENTO	FORMA DE DESPLAZAMIENTO	SEXO	EDAD	NIVEL EDUCATIVO
I. PREVENTIVO. Antes de que se agudice la situación	Directo (door to door) Voluntario	<ul style="list-style-type: none"> • Ambos • Grupos familiares 	Jefes de hogar 30-60 años	Alto
II. MOVIMIENTOS AGUDOS	Forzoso: 1. Masivo 2. Individual: población expulsada, desterrados, fuerza laboral, deportados Voluntario: Ausencia Encadenado	<ul style="list-style-type: none"> • Ambos • Pocos hombres • Varía según políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos • Jóvenes y viajes • PEA 	Varía

En el flujo preventivo⁶, característico de la etapa anterior a la agudización de conflicto, los emigrantes por lo general llegan al lugar de destino con conocimiento del sitio (idioma, contactos laborales...). A medida que se profundiza el conflicto y se agrava la violación de los derechos humanos en el país de origen, la pérdida de libertad va acompañada de restricciones económicas, lo que hace que se asemeje al emigrante económico.

Los movimientos agudos se diferencian del flujo preventivo por su selectividad y dinámica, tendencia a aumentar con la agudización de la situación y los cambios tácticos de las fuerzas involucradas en el conflicto. Su desplazamiento forzoso o voluntario es bien masivo, o bien individual. En el primero de ellos, la situación de individuo resulta intolerable debido a la mayor violencia y lo único que busca es sobrevivir y regresar algún día cuando la situación política varíe. A medida que pasa el tiempo, este grupo redefine sus relaciones, amigos y familia en la sociedad huésped. El movimiento voluntario se tiende a presentar cuando algunos de los miembros de la familia ya han emigrado. Al contrario del forzado, se planea y se tienen redes de comunicación con el lugar de destino. Aquí resulta importante la historia del individuo, su percepción de desplazamiento y de la situación de ambos países. Para éstos, el proceso de adaptación resulta más fácil.

La tipología resulta mucho más compleja de lo que aquí se señala y presenta variaciones histórico-espaciales, como veremos a continuación.

B. A nivel mundial

Durante el siglo XX⁷, la migración fue permanente por conflictos étnicos, religiosos y/o políticos. Los rusos y los habitantes del Imperio Otomano se desplazaron a Europa, y las guerras de los Balcanes entre 1912 y 1914 movilizaron a búlgaros, rumanos, griegos y turcos. Con el fascismo, 200.000 italianos y 450.000 alemanes abandonaron

⁶ En este flujo preventivo se incluyen los refugiados "sur place" que solicitan ser reconocidos únicamente y llevan bastante tiempo en el país huésped.

⁷ Durante la Segunda Guerra Mundial, el desplazamiento poblacional fue de cerca de 40 millones de personas, y desde 1945, como consecuencia de las guerras, de más de 60 millones.

sus lugares de origen, dirigiéndose a otros países europeos o americanos. Con la Guerra Civil Española, 300.000 españoles buscaron refugio en Francia y/o América Latina. A partir de 1945, el flujo aumentó con las víctimas de los campos de concentración y los cambios geopolíticos en Alemania, Polonia y la ex Unión Soviética. Así mismo de manera reciente, la desintegración de la antigua Yugoslavia durante la década de los noventa generó grandes flujos migratorios internacionales hacia los demás países europeos, principalmente Alemania y Francia.

En el Medio Oriente, los refugiados palestinos aumentaron con las guerras de 1947 y 1967, viviendo en la incertidumbre y la persecución. A finales de la década de los cuarenta, buscaron protección en Jordania, Líbano y Siria¹⁸. La migración hacia los países árabes se volvió atractiva por el "boom" petrolero, aumentando a más de cuatro millones, muchos procedentes de los mismos estados árabes, mientras que otros eran originarios de Afganistán, Filipinas y Sudán. En Asia, con la separación de la India y Pakistán, se generó un éxodo que rebasó los 15 millones, las guerras de Corea y Viet Nam, la creación de Bangladesh y la situación de Kampuchea, también ocasionaron grandes flujos migratorios. En África, durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, ocurrieron grandes migraciones debido al proceso de independencia y de liberación nacional. Se generaron flujos masivos, colectivos y procedentes del sector rural, similares a los acontecidos durante los ochenta en el área centroamericana de nuestro continente.

Muchos de los desplazados han sido reconocidos como refugiados por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), pero no todo desplazado político es reconocido como refugiado. A comienzos del siglo XXI, el número de refugiados se calcula en 22,3 millones o una de cada 269 personas en el mundo. El siguiente cuadro indica que el conflicto de Kosovo y los Balcanes ha originado gran número de desplazados, mientras que en el resto del mundo éstos han disminuido. América Latina presenta la menor cifra después de Oceanía.

¹⁸ Naciones Unidas calcula más de dos millones de refugiados palestinos: 220.000 en Líbano, 200.000 en Siria, 700.000 en Jordania y 600.000 en la franja de Gaza.

NÚMERO DE PERSONAS BAJO EL AMPARO DEL ACNUR (por regiones)

REGIÓN	TOTAL A 1.1.1999	TOTAL A 1.1.2000
África	5.284.950	6.250.540
Asia	7.474.740	7.308.860
Europa	6.212.550	7.285.800
Latinoamérica y Caribe	102.400	90.170
Norteamérica	1.305.400	1.241.930
Oceanía	79.510	80.000
TOTAL	21.459.550	22.257.340

Fuente: ACNUR, 2001.

El ACNUR también ayuda a los desplazados internos, cuyo número ha crecido considerablemente, calculándose entre 20 y 25 millones en el mundo, principalmente en Bosnia y Herzegovina, Sri Lanka, la ex Unión Soviética y algunos estados africanos¹⁹.

En las Américas, aunque la migración política ha sido menor que en otras partes del mundo, se han presentado y se presentan flujos debido a conflictos internos de los países, que muchas veces rebasan las fronteras nacionales. Tal fue el caso de los centroamericanos durante los ochenta y de los colombianos durante los noventa y comienzos del siglo XXI, como veremos más adelante. Estos flujos han sido asociados a violencia política y actividades terroristas. Recientemente, tanto analistas como tomadores de decisiones tienden a vincular el desplazamiento y la seguridad²⁰.

¹⁹ ACNUR, *ibid*.

²⁰ ADELMAN, Howard, "From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security", en *International Migration Review*, Primavera 2001, Vol XXXV, No. 1.

III. El manejo del terrorismo en las Américas

América Latina ha sido menos víctima de la violencia política y del terrorismo que otras regiones del mundo como el Medio Oriente o Europa. No obstante, Argentina, como también Chile y Centroamérica, los han padecido en mayor o menor medida, y de manera más reciente la potencia hegemónica. ¿Cuál es la posición de los países del hemisferio respecto al terrorismo después de 11 de septiembre de 2001? ¿Qué se ha hecho a nivel del continente en esta materia?

En el ámbito de las Américas podemos señalar que existe el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947 por 23 de los 35 países que integran el continente, y la Junta Interamericana de Defensa (JID), creada en 1942. Estos mecanismos, que respaldan la seguridad en el hemisferio, atraviesan una crisis de legitimidad en cuanto a su representatividad y credibilidad. Se crean en el contexto de la Guerra fría y no todos los países del hemisferio hacen parte de ellos. México anunció su retiro del TIAR una semana antes del Martes Negro y, en el caso de Las Malvinas, el TIAR demostró su ineptitud.

Así, pues, el sistema interamericano carece de instrumentos jurídicos modernos y eficaces que respalden su seguridad. El TIAR y la JID, en el mejor de los casos, requerirían de una readecuación a las condiciones actuales, a pesar de que la Asamblea General Extraordinaria de la OEA, celebrada el 21 de septiembre del 2001, haya acudido al señalamiento del TIAR de que la "agresión contra un Estado es una agresión contra todos los estados del hemisferio".

En el ámbito de las discusiones y la construcción de consensos, se han realizado dos conferencias especializadas en materia de terrorismo. La primera, que tuvo lugar en Lima (abril, 1996), buscó acuerdos acerca de una definición del terrorismo, objetivo que fracasó. La segunda, que se llevó a cabo en Mar del Plata, Argentina (noviembre, 1998), creó el Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo, CICTE, compuesto por las autoridades nacionales de los países miembros de la OEA. Es un grupo gubernamental, multidisciplinario, que se basa en el respeto a la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos de los países. Pretende intercambiar información entre autoridades militares, policivas, judiciales y diplomáticas. Por su parte, la Cumbre

Iberoamericana celebrada en Lima (diciembre, 2001) subrayó este tema, aunque no era su objetivo. Más adelante mencionaremos los principales aspectos de dicha reunión.

El CICTE, con sede en Washington, está presidido actualmente por los Estados Unidos; Argentina ocupa la vicepresidencia. Tiene tres subcomités: el de Contratos Financieros, presidido por Colombia; el del Plan de Trabajo, coordinado por El Salvador; y el de Contratos de Fronteras, liderado por el Perú.

Entre los países se observa solidaridad con los Estados Unidos por los ataques ocurridos el 11 de septiembre de 2001. Algunos de ellos abogan por un nuevo TIAR; otros, por la negociación de una Convención Interamericana de lucha contra el terrorismo; otros más, por medidas que, además de ser militares, incluyan también lo diplomático, lo político y lo social. De ahí que en este artículo distingamos cinco grupos de países americanos, veamos:

- a) **Grupo 1:** Integrado por Estados Unidos, Argentina y Brasil como también Colombia, Perú y Ecuador. Buscan fortalecer el CICTE y apoyan el TIAR, la negociación de una Convención Interamericana contra el terrorismo y una conferencia sobre seguridad hemisférica.
- b) **Grupo 2:** Integrado por Canadá y Costa Rica. Este último sostiene que el terrorismo contemporáneo poco tiene que ver con los modelos tradicionales de defensa basados en el principio de seguridad nacional. Ambos sostienen que se debe revisar la concepción de seguridad, modernizar el concepto y crear nuevos instrumentos que lo respalden. Abogan porque el concepto tradicional de seguridad nacional se complemente con el de seguridad humana (contra el hambre, la ignorancia, la pobreza y la discriminación). Canadá cree que se debe dar una lucha contra el terrorismo debido a que amenaza la seguridad hemisférica. A pesar de esto, difiere de la posición estadounidense por considerar que carece de sentido combatir violencia con más violencia debido a que esta situación podría dar paso a una violación masiva de los derechos humanos en cualquier parte del mundo. En realidad, este país propone que la lucha antiterrorista debe ser una lucha contra la

desigualdad, la discriminación y el abuso a que han sido sometidos los pueblos menos favorecidos¹¹.

- c) **Grupo 3:** México, Venezuela y Chile. Critican el TIAR, abogan por el no uso de la fuerza, el respeto de los derechos humanos, la tolerancia y el diálogo. Venezuela ofreció petróleo a Estados Unidos, aunque se distanció de la posición estadounidense en la Cumbre Iberoamericana.

México, de manera particular, sugiere:

- Aumentar el intercambio de información e inteligencia. Percibe con preocupación la complicidad de diversos actores, principalmente gubernamentales.
- Intensificar el monitoreo y control de los recursos con los que se financian los grupos terroristas. Es decir, luchar contra el lavado de dinero, la transferencia de fondos y el manejo de cuentas.
- Realizar una conferencia sobre terrorismo al más alto nivel.
- Abordar las nuevas y verdaderas amenazas.
- Plantear un nuevo esquema de seguridad.

Además de lo anterior, Chile propone perfeccionar los mecanismos de extradición y la asistencia judicial mutua, así como los lineamientos de trabajo del CICTE.

- d) **Grupo 4:** Países centroamericanos. Estos plantearon las siguientes medidas migratorias:
- Mejorar los mecanismos de intercambio e información.
 - Reforzar la seguridad en las fronteras, puertos y aeropuertos.
 - Controlar y vigilar los flujos migratorios.

¹¹ Declaración hecha por el ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, John Manley, ante la OEA el 21 de septiembre de 2001.

- e) **Grupo 5:** Chile y Colombia. Abogan por responsabilidad compartida. Chile tiene la Secretaría pro-tempore del Grupo de Río y lidera iniciativas contra el terrorismo dentro de este grupo de concertación.

En cuanto a temas, se puede señalar:

- La negociación de una Convención Interamericana contra el Terrorismo.
- La activación y fortalecimiento del Comité Interamericano contra el Terrorismo, CICTE.
- El énfasis en aspectos jurídicos y judiciales: Fortalecer la cooperación judicial, agilizar trámites de extradición y mejorar el intercambio de información.
- El mejoramiento de controles migratorios: documentos de viaje y puestos fronterizos, entre otros.
- El enfoque integral y global basado en la cooperación y la responsabilidad compartida.
- La lucha contra el financiamiento del terrorismo.

Por su parte, los Estados Unidos han elaborado una política antiterrorista basada en rechazar concesiones a los terroristas y, de otro lado, no llegar a acuerdos con ellos; enjuiciarlos por sus delitos; aislar a los estados patrocinadores del terrorismo¹² y ejercer presión sobre ellos para obligarlos a cambiar su comportamiento; y fortalecer la capacidad para la lucha antiterrorista de los países que colaboran con los Estados Unidos y precisan asistencia.

Este último elemento tiene una importancia especial en vista de cómo va transformándose la amenaza que representan los grupos terroristas transnacionales. Estos grupos de afiliación incierta actúan con cierta independencia de sus estados patrocinadores, aunque siguen relacionados con ellos. Se caracterizan por su movilidad y por actuar en todo el mundo; reúnen grandes fondos, se capacitan en diversos países y poseen unos medios técnicos sumamente adelantados.

Desde el punto de vista de los Estados Unidos, para que una organización sea terrorista debe reunir las siguientes características:

1. Debe ser extranjera.

¹² En la lista de los estados patrocinadores del terrorismo anunciada por la Secretaría de Estado figuran estos siete países: Corea del Norte, Cuba, Irán, Iraq, Libia, Siria y Sudán.

2. Debe ejercer el terrorismo como está especificado en la sección 212 (A)(3)(B) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad¹³.
3. Sus actividades deben representar una amenaza para la seguridad de los ciudadanos estadounidenses o la seguridad nacional (defensa nacional, relaciones exteriores o intereses económicos) de los Estados Unidos¹⁴.

Para el caso colombiano, los Estados Unidos señalan que los grupos alzados en armas identificados por ese país como terroristas continúan los secuestros, voladuras de oleoductos y extorsiones contra los particulares y los intereses comerciales estadounidenses. Secuestraron a ciudadanos estadounidenses en Colombia y en el norte del Ecuador, y las FARC rehusaron dar cuenta del paradero de tres misioneros secuestrados en enero de 1993. Las guerrillas también volaron propiedades estadounidenses, como oleoductos y pequeñas empresas. Así mismo, Estados Unidos enfoca su atención "en los nexos de la violencia internacional, que incluye el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero y el crimen organizado"¹⁵. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se busca y observa mayor compromiso de la comunidad internacional para combatir dichos vínculos¹⁶.

Por otra parte, la administración del presidente George W. Bush presentó un paquete de medidas que restringen la entrada y las condiciones de estadía de los extranjeros en los Estados Unidos, incluso los que transitan hacia otros países. Materias

¹³ Dicha ley dice en ese apartado lo siguiente: "Ejercer el terrorismo quiere decir cometer, como acto individual o como acto de pertenencia a una organización, un acto de actividad terrorista, o un acto que el actor conoce o debería razonablemente conocer; pagar el material de apoyo a la organización o al individuo o gobierno para conducir un acto terrorista en cualquier momento incluyendo cualquiera de los actos siguientes:

1. La preparación o planeación de cualquier actividad terrorista.
2. La recopilación de información sobre posibles objetivos de un acto terrorista.
3. La provisión de cualquier tipo de material de soporte (...).
4. La solicitud de fondos u otras cosas de valor para una actividad terrorista o cualquier organización terrorista.
5. La solicitud a cualquier individuo para ser miembro de un grupo terrorista, gobierno terrorista o para ejercer la actividad terrorista".

¹⁴ 2001 Report on Foreign Terrorist Organizations, Office of the Coordinator for Counter Terrorism, 5 de octubre de 2001, consultado en <http://www.state.gov>

¹⁵ PATTERSON, Anne W., "Las nuevas relaciones entre Estados Unidos y Colombia", en *Revista de El Espectador*, 4 de noviembre de 2001.

¹⁶ Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, 2001.

como biología, química, física y ciencias nucleares estarán vetadas para los estudiantes extranjeros. Los de informática estarán supervisados. Así mismo, aumentarán los obstáculos para abrir cuentas bancarias, los depósitos podrán ser congelados por simples sospechas de tener vínculos aunque sean indirectos con terroristas. A su vez el papeleo para sacar visa será mayor y se crea un cuerpo élite, integrado por el Departamento de Estado, la CIA y otras agencias, para que elabore una "lista negra" de sospechosos¹⁷.

Finalmente, en la Cumbre Iberoamericana, en la que participan también Cuba, España y Portugal, se puso énfasis en el terrorismo. En ella se reafirmó "el compromiso de combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones dondequiera que se produzca y por quienquiera que lo cometa, de no prestar ayuda ni refugio a los autores, promotores o participantes de actividades terroristas, y de fortalecer las legislaciones nacionales con el fin de evitar la impunidad, orientándolas a erradicar este tipo de actos que atentan contra la paz y la democracia, asegurando el sometimiento a juicio o la extradición de dichos autores o promotores, de conformidad con la legislación de cada país y con los acuerdos internacionales en la materia". Además del énfasis en la cooperación, se expresó el compromiso de firmar, ratificar o adherir, según correspondiera, a todos los convenios de las Naciones Unidas y otros instrumentos regionales en materia de terrorismo, como expresión de la voluntad de la Comunidad Iberoamericana para reforzar la lucha contra el terrorismo, mediante el fortalecimiento del papel que en este ámbito tienen las Naciones Unidas y otros organismos regionales.

En esta Cumbre de jefes de Estado, a pesar del consenso respecto a la cooperación internacional para combatir el terrorismo, países como Brasil, Venezuela y Ecuador mostraron objeciones frente a la definición de terrorismo. De todas maneras, la lucha contra el terrorismo, el papel de liderazgo de las Naciones Unidas y su vinculación con la migración fueron una constante. Pero veamos las tendencias migratorias que con carácter político han predominado en el continente.

¹⁷ "El estrecha su colador", en *El Tiempo*, 2 de noviembre de 2001.

IV. América Latina y la migración política

En América Latina la migración también ha sido permanente, no sólo la económica, como la de México-Estados Unidos, Colombia-Venezuela Hait-República Dominicana, entre otras, sino también la política. No obstante, los países receptores carecen de una voluntad política homogénea y de políticas migratorias consensuadas. Su actitud es más bien reactiva y depende de su historia e interés nacional.

La emigración del Cono Sur a comienzos de la década de los setenta fue un caso extremo de crisis política en el lugar de origen. En su etapa inicial, algunos bolivianos y chilenos se dirigieron a Argentina por poco tiempo¹⁸, desplazándose luego a México, Europa y Australia. Argentina dio residencia permanente a 6.000 refugiados chilenos, uruguayos y paraguayos; Brasil, Ecuador, Panamá, Honduras y Perú lo hicieron temporalmente, mientras que México y Venezuela les dieron permanencia más duradera. Aquí por primera vez, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) proporcionó ayuda a una corriente masiva, reubicando a más de 15.000 desplazados en otro continente¹⁹.

El flujo de América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos ha sido numeroso, principalmente debido a motivos económicos y a la diferencia de oportunidades entre ambas partes. El elemento político también ha sido relevante en el desplazamiento de cubanos y haitianos después de 1959 y 1972, respectivamente. Desde finales de la década de los noventa y comienzos del siglo XXI, muchos colombianos también emigran por razones políticas y económicas, tal como veremos más adelante.

En República Dominicana se encuentra la mayoría de los refugiados haitianos, siendo difícil distinguirlos de los emigrantes económicos, pues ambos se insertan en actividades relacionadas con el corte de caña y viven en condiciones de pobreza. Los haitianos que se desplazaron a Estados Unidos pertenecían a un sector socioeconómico diferente: eran profesionales, principalmente médicos, abogados, ingenieros y/o economistas, y por lo general se ubicaron en actividades inferiores

¹⁸ Ver HERAS, Eduardo, "Migración tradicional y migración de crisis. Una década de afluencia boliviana y chilena a Argentina y a la región Guyana", Mendoza, documento final presentado a PISFAL, 1979.

¹⁹ Año y protección internacional de refugiados en América Latina, México, UNAM, 1981, p. 26.

a las desempeñadas en su lugar de origen. De igual modo, República Dominicana ha sido el destino elegido durante los últimos años por un número cada vez mayor de colombianos: se calcula en 16.000, de los cuales 13.000 son ilegales²⁰.

En la emigración cubana se distinguen diferentes etapas que tienen como país receptor principal a Estados Unidos, aunque también se han dirigido a México. A comienzos de la Revolución, la primera ola de desplazados perteneció a la burguesía inconforme con el cambio ocurrido. Poco a poco fue disminuyendo el nivel socioeconómico de los emigrantes, y llegaron a incluir campesinos y niños. Finalmente, con el Programa Mariel (1980) y la situación presentada en la Embajada del Perú, se presenció un gran flujo de cubanos hacia Estados Unidos. Posteriormente, también se dirigieron hacia otros países y continúan desplazándose emigrantes cubanos, gran parte de los cuales son población calificada de los sectores de la salud y las artes.

Por su parte, los centroamericanos han emigrado histórica y tradicionalmente a áreas más desarrolladas, como los Estados Unidos y México, debido a las mayores oportunidades laborales, pero también a Costa Rica por la estabilidad política y redes informales²¹. Por motivos políticos, los centroamericanos se desplazaron principalmente a México. Nicaragüenses, salvadoreños y guatemaltecos lo hicieron por razones políticas y de profundización del conflicto interno. Los flujos procedentes de Nicaragua y El Salvador incluyeron personas calificadas, mientras que los originarios de Guatemala estaban constituidos por población rural campesina e indígena procedente de los departamentos fronterizos con el país azteca.

Desde mediados de la década de los cincuenta, debido a la intervención norteamericana en 1954, se desplazaron intelectuales guatemaltecos a México y Cuba. Desde entonces, el exilio de tomadores de decisiones fue frecuente: Juan José Arévalo a Chile, Jacobo Arbenz Guzmán a Cuba, Miguel Idígoras Fuentes a El Salvador y Enrique Peralta Azurdia a España, entre otros. Muchos de los desplazados regresaron debido a las difíciles condiciones laborales en el exilio, ocasionándose cambios en las actitudes políticas. En 1981 se inició una nueva ola de desplazados

²⁰ Seminario sobre Migración Internacional, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Octubre de 2001.

²¹ Ver AGUIRRE, Sergio, Los aspectos políticos del éxodo centroamericano, México, Colegio de México, 1984.

hacia México. ACNUR reconoció 46.000 refugiados, aunque otras fuentes indicaron cerca de un millón de desplazados no reconocidos como refugiados²².

Es así como, en términos generales, podemos distinguir cuatro momentos en el flujo de emigrantes políticos en América Latina:

- Una primera etapa antes y después de la posguerra hasta 1972, cuando llegaron a México principalmente emigrantes europeos. Los españoles se movilaron en un momento diferente al actual, en el que predominaron la simpatía hacia los intelectuales españoles, la propaganda a favor del exilio y la política migratoria del presidente Lázaro Cárdenas.
- Un segundo momento de 1972 a 1977, cuando la situación del Cono Sur condujo a una movilización masiva de bolivianos, chilenos, uruguayos y argentinos que emigraron a países vecinos por corto tiempo, y que luego fueron reubicados en países como México y en otros continentes.
- Un tercer momento a partir de 1978, cuando el flujo principal procede de Centroamérica, más que todo de Guatemala y El Salvador, debido a la profundización del conflicto.
- Un cuarto momento que se inicia a finales de la década de los noventa con el desplazamiento de colombianos que se dirigen principalmente a sus países vecinos, Estados Unidos, Costa Rica y España.

Países como México, República Dominicana, Costa Rica y Venezuela poseen la doble condición de ser expulsores y receptores de población con carácter político y/o económico.

La migración tiende a calificarse como un problema que afecta la seguridad de los países debido a que desplaza fuerza de trabajo local, desconociendo en muchos casos que el emigrante realiza actividades que el nativo considera como desagradables o desagradables. De todas maneras, con la transición que atraviesa el concepto de seguridad a una visión multidimensional y humana, el tema migratorio

²² Torres-Rivas calcula que de 1940 a 1980, entre 175.000 y 325.000 guatemaltecos emigraron al norte. Ver TORRES-RIVAS, Edelberto, Informe sobre el estado de los refugiados y los migrantes centroamericanos, Costa Rica, Proyecto de Migración Hemisférica Internacional, 1994; ARELLA, Martha, Un nuevo flujo migratorio internacional: Los refugiados guatemaltecos en el estado de Chiapas, México-México, 1986.

deberá revisarse y la comunidad internacional y receptora se encuentra llamada a cooperar en políticas y acciones hacia los desplazados políticos que albergue en su territorio.

La Cumbre Iberoamericana celebrada en Lima en 2001 reconoció el aporte de los migrantes tanto a los países de origen como de destino, así como el esfuerzo integrador de los países receptores de migrantes. Sin embargo, se coincidió en la necesidad de reforzar el diálogo bilateral y multilateral a fin de tratar integralmente este fenómeno y tomar las medidas necesarias para garantizar un trato igualitario y el respeto pleno de sus derechos humanos y para eliminar todas las formas de discriminación que atentan contra su dignidad e integridad. Así mismo, se reiteró la voluntad de luchar contra el tráfico de personas, que conduce a formas de explotación de los migrantes y que afecta particularmente a niños, niñas y mujeres.

Veamos cómo ha evolucionado el concepto de seguridad en relación con la asimetría del hemisferio.

V. Seguridad regional

A partir de la década de los noventa, la concepción de seguridad ha venido variando debido al fin de la Guerra Fría, la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética. Las amenazas extracontinentales así como la comunista son peligros del pasado. No obstante, los estados y analistas se refieren a nuevas amenazas.

La comunidad internacional identifica nuevos riesgos para la seguridad: las drogas ilícitas, el terrorismo, el tráfico ilegal de armas. Los Estados Unidos señalan también la migración como un tema que afecta la seguridad; otros países, como Costa Rica, identifican como amenazas el crimen organizado, los delitos informáticos, la corrupción, la delincuencia y la discriminación racial, étnica y religiosa²³.

²³ Palabras del señor Roberto Rojas, ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica, ante la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y la reunión del Órgano de Consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Washington D.C., 21 de septiembre de 2001.

Así mismo, se aboga por una nueva definición de seguridad más acorde con la situación actual. Es por ello que la Organización del Atlántico Norte (OTAN) amplía su concepción y acepta nuevos miembros a la organización que antes resultaban impensables, tales como Polonia, Hungría y Rusia. Por su parte, el sistema interamericano busca crear consenso en torno a una nueva definición de seguridad hemisférica. Con tal fin se han llevado a cabo reuniones con la sociedad civil y se planea realizar una conferencia internacional en esta materia en el 2004 en México. Dentro de ella, temas como terrorismo y migración ocuparán un lugar prioritario.

No obstante, el continente es asimétrico y los países tienen diferentes intereses en materia de seguridad y de terrorismo, como se ha visto a lo largo de este artículo. Los Estados Unidos conservan, y aún más con el presidente Bush, una concepción militarista y de "enemigo interno" en materia de seguridad. En cambio Canadá, a pesar de compartir el Sistema de Seguridad Norteamericano, plantea la seguridad humana como uno de sus pilares de política exterior. Este concepto, además de lo territorial, se orienta a la educación, los derechos humanos, la democracia, la pobreza, la integración y el control de armas²⁴.

La posición de los pequeños estados insulares (el Gran Caribe) también resulta novedosa, por su multidimensionalidad y representatividad en cuanto a temas y participación geográfica. Esta visión aboga porque el nuevo concepto de seguridad incluya temas no sólo político-militares, los de la preservación de la soberanía e integridad territorial de los Estados, el desarrollo económico y comercial, sino también aspectos como la protección contra los desastres naturales, los esfuerzos de socorro por razones humanitarias y el desarme nuclear. Su argumento se basa en la vulnerabilidad de los Estados insulares frente a cambios climáticos tales como los huracanes, el aumento del nivel del mar y las tormentas tropicales, fenómenos naturales que afectan gravemente el desarrollo socioeconómico de estos países caracterizados por tener economías pequeñas y bajos niveles de desarrollo. La seguridad ambiental se entiende como la necesidad de prevenir y controlar desastres emergentes de la naturaleza y la búsqueda de una situación libre de amenazas de

²⁴ RANDALL, Stephen J. "Canadá, los Estados Unidos, Colombia y la Seguridad Hemisférica", en Ardila, Martha (editora): *Colombia y la seguridad hemisférica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia-FESCOL, 2001.

daños ecológicos. Así mismo, en cuanto a los instrumentos jurídicos, el Caribe también cuestiona la universalidad y legitimidad de algunos de los instrumentos jurídicos de seguridad hemisférica de la OEA, como el TIAR y la JID²⁵.

Los Estados Unidos y varios países del hemisferio temen que los problemas de "inseguridad" colombiana se expandan a otros países: la presencia de grupos al margen de la ley, como los grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes, así como los desplazados que llegan a los países vecinos, principalmente Ecuador y Venezuela, aunque también, con otras características, a Estados Unidos y Costa Rica.

En este sentido, el tema de seguridad se está convirtiendo en prioritario para la política exterior colombiana. Comisiones de vecindad con Ecuador y Venezuela lo tratan permanentemente, como también reuniones al más alto nivel de jefes de Estado, cancilleres y ministros de Defensa. Es por ello, y por el temor de los vecinos a la regionalización del conflicto, que se aboga por un Plan Colombia Regional (o una Iniciativa Regional Andina).

La presencia de inmigrantes o desplazados es temida por los países limítrofes por su incapacidad de albergue y/o por los problemas laborales que pudiese ocasionar. Pero, ¿qué características generales presenta dicha población? Veamos.

VI. Éxodo y desplazados políticos colombianos

En Colombia, el desplazamiento poblacional no es reciente, como tampoco el éxodo hacia Venezuela y Estados Unidos. Se calcula que, durante la década de los cincuenta, más de un 1,5 millones de personas abandonaron su lugar de origen y más de 300.000 fueron asesinadas, debido a la violencia y al enfrentamiento entre los dos principales partidos, el Liberal y el Conservador. A finales de los cincuenta, con la creación del Frente Nacional y la alternancia partidista en el poder, se da por terminado este enfrentamiento político, pero continúa la violencia.

Resulta riesgoso e impreciso equiparar la actual violencia política al terrorismo. De todas maneras, califíquese de una u otra forma, ocasiona nuevos flujos migratorios

²⁵ ARDILA, Martha: "Hacia una nueva concepción de seguridad", en *ibid.*

Internacionales, "Las razones aducidas para este nuevo éxodo corresponden a una mezcla compleja de factores domésticos, que incluyen la crisis económica, social y política y la violencia e inseguridad crítica a la que ha llegado el país"²⁶. Es así como se producen corrientes de desplazados internos y externos, refugiados, asilados y emigrantes económicos, tanto legales como ilegales.

Los flujos migratorios internacionales de colombianos han venido aumentando durante los dos últimos años. Dentro de ellos podemos distinguir aquellos que huyen de las zonas de violencia rurales y que se dirigen a Ecuador, Venezuela y Panamá, de los flujos procedentes de las principales ciudades del país hacia Estados Unidos, Costa Rica y España.

Referirnos a cifras resulta en extremo impreciso y esta falta de conocimiento contribuye a la carencia de políticas migratorias. Las causas del desplazamiento también varían según la fuente utilizada. Datos del Ministerio de Relaciones Exteriores señalan que el 56% de los emigrantes abandonan el país debido al desempleo, y menos del 20% por la inseguridad. En cambio, encuestas realizadas por la fundación CASA en Miami señalan "que el 24% acude como causa de su salida problemas económicos, dentro de los cuales puede señalarse el problema del desempleo. El 76% indica el miedo a razones relacionadas con la violencia y la inseguridad (...)"²⁷.

Colombia carece de una política integral y preventiva de Estado en materia de migración. Con frecuencia, el gobierno alude y trata de hacer valer el principio de reciprocidad que para un país como el nuestro resulta irreal y contraproducente debido, entre otros, a que se ponen obstáculos a los inmigrantes en un estado históricamente lejano de ser receptor de fuerza laboral, y también barreras jurídicas que frenan la inversión extranjera. Recordemos que para países como Estados Unidos o México, la presencia de inmigrantes ha sido altamente positiva, aunque resulta conveniente evaluar las necesidades de mano de obra extranjera.

En cuanto al éxodo de colombianos, la política migratoria debe basarse en la prevención, información y retorno. Además de evitar el desplazamiento, que resulta bastante difícil en situaciones de violencia y conflicto como la colombiana, se debe informar por radio y televisión acerca de los lugares de destino, de las

²⁶ AYALA, Gloria; BERMÚDEZ, Susy; MASÓN, Ann; MURICA, Pilar. "Un acercamiento al actual éxodo colombiano al exterior", en *Colombia Internacional* No. 51, enero-abril de 2001, pág. 92.

²⁷ *Ibid.*, pág. 93.

oportunidades laborales, económicas, políticas y de seguridad social, es decir, de los beneficios sociales, del mercado laboral y de las condiciones de los contratos de trabajo. A su vez, nuestro país debe fomentar el diálogo, la concertación, la cooperación y la suscripción de tratados que respalden la situación de los colombianos en el exterior. En este sentido, los cónsules deben desempeñar un papel mucho más activo que reactivo y tratar de atraer a sus connacionales. Resulta curioso que, en el mejor de los casos, un porcentaje muy bajo de los colombianos se encuentran registrados en los consulados²⁸. Por lo tanto, se requiere una visión integral de prevención y cooperación, basada en la coordinación entre los ministerios de Trabajo y de Relaciones Exteriores, que incluya no sólo al gobierno sino también a la sociedad civil y a la comunidad internacional.

Los estados receptores de colombianos carecen de políticas integrales frente a la población huésped. Tan solo España ha diseñado lineamientos migratorios y los Estados Unidos se encaminan a hacerlo. Con España se suscribió un acuerdo migratorio que entró en vigor en enero de 2001 y que trata de definir la situación del inmigrante colombiano en el país ibérico. Respecto a la Comunidad Andina, las decisiones 503 y 504 de 2001 son un avance en este sentido. Ya con Ecuador se había suscrito desde abril de 1990 un acuerdo en esta materia. Con los demás países vecinos se están suscribiendo memorandos de entendimiento y se analiza el tema en las comisiones de vecindad²⁹.

En cuanto a los Estados Unidos, el congresista demócrata Bob Menéndez, uno de los autores de la ley que otorga amnistía y permiso de protección temporal a colombianos y peruanos llegados a Nueva York antes de 1996, dijo que calcula en 350.000 los colombianos indocumentados. Se cree que por lo menos la mitad está compuesta por personas de clase alta y media alta, profesionales con años de experiencia, y por personas con capital propio³⁰. El Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS) tampoco tiene cifras actualizadas. "[...] dice que de 1990 a 1998 llegaron legalmente a Nueva York 143.251 colombianos (...). Pero no hay cifras de los dos últimos años ni del número de indocumentados"³¹.

²⁸ Dirección del IRE.

²⁹ Con Ecuador el "Memorando de Entendimiento entre los viceministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas de Colombia y Ecuador sobre un procedimiento para el tratamiento del fenómeno del desplazamiento en zonas de fronteras" suscrito en agosto de 2000. Con Panamá existe un memorando del mismo año y, curiosamente, con Venezuela se carece de algo similar.

³⁰ MORA-MASS, Beatriz, "Del sueño americano a la pesadilla gitana", en *El Tiempo*, 1 de julio de 2001.

³¹ *Ibid.*

Lo cierto es que la emigración continúa y tiende a aumentar hacia estados como La Florida y Nueva York. Durante el año fiscal de 2001 aumentó significativamente el número de solicitudes de asilo político en los Estados Unidos. Según un informe del Servicio de Inmigración y Naturalización, el número de peticiones aumentó de 49.000 en 2000 a 60.000 en 2001, el más alto en los últimos cinco años. Colombia ocupa el tercer lugar después de México y China. Los mexicanos duplicaron la cifra y los colombianos la triplicaron. Muchos centroamericanos también afectados por desastres naturales se encuentran pendientes de definir su situación jurídica migratoria²².

A pesar de que en este artículo nos concentramos en el desplazamiento político internacional, muchas veces la población que se desplaza de su lugar de origen a otra zona dentro del territorio nacional presenta características similares a la que se dirige a los países vecinos. El desplazamiento internacional es prolongación del interno.

En este sentido, si revisamos las zonas expulsoras se puede apreciar que todo el país se encuentra afectado por el desplazamiento forzado, siendo los principales departamentos: Antioquia, Bolívar, Chocó, Valle del Cauca, Meta, Sucre, Putumayo y Cesar.

La Ley 387 de 1997 define como desplazada a "toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alterar drásticamente el orden público"²³. Esta definición se restringe a la migración interna, pero resulta válida también para el flujo de desplazados externos, es decir el desplazado político internacional.

²² "Se triplican pedidos de asilo", en *El Tiempo*, noviembre 13 de 2001.

²³ Red de Solidaridad Social, 2001.

Se distinguen dos tipos de desplazamiento forzado²⁴: el masivo, que destaca mayor atención de la opinión pública, y el difuso y atomizado, que incluye a "aquellas familias que no amanecen en sus viviendas gracias a amenazas frecuentes, al asesinato de algún pariente o al temor infundido"²⁵. El primero requiere asistencia, mientras que el segundo es anónimo y silencioso.

A medida que se agudiza el conflicto armado —el enfrentamiento entre grupos guerrilleros y paramilitares—, aumenta la población que se ve obligada a abandonar su lugar de origen. Aunque las cifras no coinciden, el gobierno señala que en el año 2000 se presentaron 1.351 desplazamientos en razón de los cuales tuvieron que migrar 126.843 personas, pertenecientes a 26.107 hogares²⁶. Entidades como el Ministerio del Interior, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Defensoría del Pueblo, la Oficina de la Mujer Rural, el Ministerio de Educación, el Instituto de Bienestar Familiar, el Ministerio de Salud y la Red de Solidaridad Social, entre otras, se encuentran encargados de velar por la población desplazada. La última, aunque vela exclusivamente por el desplazamiento interno y el retorno al país de los desplazados, realiza a su vez un seguimiento del desplazamiento a los países fronterizos.

No obstante los esfuerzos, el desplazamiento continúa. Se requieren medidas más audaces e integrales, una estrategia clara y coherente orientada tanto a los asentamientos temporales, dentro y fuera del país, como a la reubicación de la población inmediatamente cese el conflicto. En este sentido, los países vecinos podrían desempeñar un importante papel. Es por ello que el tema del desplazamiento y de la migración resulta prioritario para la política exterior colombiana.

Por otra parte, a raíz de los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y de que la lucha contra el terrorismo se convirtió en la nueva prioridad de la política exterior estadounidense, veremos consecuencias en los ámbitos militar, político, diplomático y económico. Muy probablemente se presenciará mayor inestabilidad, desconfianza y confrontación, ya no solo en los Estados como actores unitarios de las relaciones internacionales sino entre variados grupos relacionados con el terrorismo internacional. Los Estados Unidos han dicho que castigarán a los países que alberguen, faciliten y protejan el terrorismo. La política migratoria será de las más afectadas.

²⁴ ESPINOSA HENAO, Oscar Mauricio, "Del territorio, la guerra y el desplazamiento forzado. Un vistazo sociológico", en *Revista de Estudios Sociales*, No. 9, junio de 2001.

²⁵ *Ibid.*, p. 41.

²⁶ Cifras de la Red de Solidaridad Social, 2001.

El problema migratorio tiene sus raíces en la violencia política y el desempleo que se vive en muchas partes del hemisferio, que llevan a expulsar población debido a motivaciones políticas o económicas. Por ello se aboga por una redistribución más equitativa de la riqueza. El impacto de la migración es complejo y se deberán promover medidas como:

- La suscripción o ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990). A su vez, esta convención debe hacer parte del marco jurídico de negociaciones comerciales o financieras.
- La prohibición extraterritorial de políticas migratorias nacionales pactadas democráticamente entre los países involucrados. Hay países que exigen la visa de otros, como la de los Estados Unidos, para otorgar sus propias visas.
- La eliminación del uso de la fuerza como medida migratoria.
- El fortalecimiento de mecanismos de protección diplomática de los migrantes.
- El impulso de legislaciones nacionales humanitarias en materia de inmigración, con la participación de organizaciones no gubernamentales.
- Los mismos derechos de los trabajadores del país receptor.

Reflexión final

Sin lugar a dudas, el mundo cambió a lo largo del siglo XX y más aún para el siglo XXI. De una Guerra Fría se pasa a una distensión, neutralidad y hegemonía norteamericana. De una bipolaridad militar, económica y política se transita a una multipolaridad. Y el panorama se complica aún más con la globalización y sus efectos sobre el Estado-nación y la sociedad en general. La naturaleza de los conflictos se transforma. Ya no se lucha por la expansión territorial o contra el comunismo, sino que aspectos relacionados con la cultura, con las nacionalidades, las etnias y las religiones entran a sustituir la anterior concepción de guerra y conflicto.

Por otra parte, se presencia la transnacionalidad de los diversos aspectos externos. No sólo a nivel de la vinculación interno-externa o de la prolongación de lo nacional hacia lo internacional, sino también de la vinculación transnacional de diversos temas como terrorismo, drogas ilícitas y armamentismo, es decir, de las nuevas amenazas contra la seguridad. De ahí la importancia de la diplomacia multilateral y de una concepción de seguridad mucho más humana que militar.

Con los cambios ocurridos, la seguridad de un país no puede descansar en su poderío militar y las proezas de su tecnología. La seguridad de los Estados Unidos, como la de cualquier país, depende de la cooperación, la confianza, la transparencia y la generosidad, no de la confrontación. La seguridad no puede ser sólo militar, sino que lo es también política, económica, ambiental y social. Y en este sentido se debe velar por la seguridad del emigrante.

Resulta riesgoso equiparar la violencia política al terrorismo, aunque ambas generen desplazamiento político internacional. De ahí las diferentes posiciones de los países de las Américas frente al terrorismo.

Los desplazados políticos internacionales son un grupo heterogéneo, que en Colombia emigra de manera forzada, bien como flujo preventivo o como movimiento agudo. En el primer caso, por hacerlo de manera "voluntaria", es una población más selectiva y calificada que procede del sector urbano, se dirige a Estados Unidos, Costa Rica y España, donde tiene contactos y redes informales de comunicación. Su adaptación resulta más fácil debido a sus condiciones económicas y conocimiento previo de la cultura del país huésped.

En muchos de los casos se podría hablar de fuga de cerebros y de capitales. Hay que recordar que hacia Estados Unidos también se presentan flujos colombianos de indocumentados. Por su parte, los movimientos agudos proceden del sector rural, se dirigen principalmente a Ecuador y Venezuela, países que carecen de estrategias claras frente a la presencia de desplazados. Sus políticas son reactivas y coyunturales.

En este sentido y a manera de síntesis, se identifican tres tipos de emigrantes: los intelectuales; los profesionales independientes procedentes del sector salud, los ingenieros y arquitectos, entre otros; y los campesinos desplazados de las zonas de violencia. Dentro de cada uno de ellos, aunque principalmente dentro del último, se puede presenciar población ilegal. Los dos primeros tipos proceden de las grandes

ciudades, mientras que el último viene del sector rural. De todas maneras, estos flujos migratorios con carácter político poco se han estudiado y, aunque algunos son reconocidos como refugiados o asilados, se carece de políticas y acciones contundentes en la materia.

La distinción entre migrante económico, desplazado, refugiado y asilado tiende a confundirse. Los tres últimos presentan un carácter político. No todo desplazado es reconocido como refugiado o asilado, y el desplazado tiende a identificarse como interno. Si hacemos un análisis comparativo del caso latino y colombiano, en particular, en relación con otros en el mundo, como la antigua Yugoslavia u otros en general, lo nuestro resulta menos dramático cuantitativamente, mas no por ello menos importante, por su impacto en la población civil que se ve forzada a emigrar, algunos masivamente y otros preventiva y voluntariamente. Valdría la pena profundizar sobre estos aspectos.

En cuanto a la población en búsqueda de refugio, los procedimientos establecidos por los gobiernos para el reconocimiento de su estatus no son efectivos ni equitativos. Incluso en los casos de desplazamientos significativos, se evade la responsabilidad de dar asistencia humanitaria en situaciones de violación de sus derechos humanos²⁷. Para el caso colombiano, la comunidad internacional, las Naciones Unidas y los gobiernos de Estados Unidos, España, Costa Rica, Ecuador y Venezuela tienen la responsabilidad de buscar acciones conjuntas y cooperativas.

Así, pues, la vinculación entre seguridad y migración tiende a aumentar, más aún después del 11 de septiembre de 2001.

²⁷ IV Conferencia sobre migración, San Salvador, 1999.

Bibliografía

- ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, Ginebra, 1979.
- - "La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria", 2000.
- ADELMAN, Howard, "From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security", en *International Migration Review*, No. XXXV, No. 1, Spring 2001.
- AGUAYO, Sergio, *Refugiados: otra pieza en el conflicto regional*, México, Colegio de México, 1983.
- - *Los aspectos políticos del éxodo centroamericano*, México, Colegio de México, 1984.
- ARDILA, Martha, *Un nuevo flujo migratorio internacional: Los refugiados guatemaltecos en el estado de Chiapas, México*, UNAM, 1986.
- - (editora), *Colombia y la seguridad hemisférica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-FESCOL, 2001.
- - "¿Hacia una cultura de paz y seguridad democrática en el Área Andina?", en *OASIS 2000*, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- - *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina, México*, UNAM, 1981.
- AYALA, Gloria; BERMÚDEZ, Susy; MASON, Ann; MURICA, Pilar, "Un acercamiento al actual éxodo colombiano al exterior", en *Colombia Internacional*, No. 51, enero-abril de 2001.

- BLACK, Richard, "Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy", en *International Migration Review*, No. XXXV, No. 1, Primavera 2001.
- BUSTAMANTE, Jorge A., *Cruzar la línea: la migración de México a los Estados Unidos*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CASTRO URREGO, Cristian; ESPINOZA, Ludmila, "Crímen organizado internacional, violencia y terrorismo", en *OASIS 97*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- CHÁVEZ GONZÁLEZ, Manuel, "España y la inmigración", en *El País*, 28 de septiembre de 2001.
- "Análisis de la CEDHU sobre el Plan Colombia y la Base de Manta", Quito, Comisión Ecuemenica de Derechos Humanos, marzo de 2000.
- CORNELIUS, Wayne A.; MARTIN, Philip L.; HOLLIFIELD, James F., *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, California, Stanford University Press, 1994.
- DIAMINT, Rut, "Las agendas de seguridad: Argentina, el Cono Sur y el hemisferio", en *Colombia Internacional*, No. 51, enero-abril de 2001.
- ESCOBAR LATAPÍ, Agustín, *Migración y desarrollo en Centro y Norteamérica: Elementos para una discusión*, Organización Internacional para las Migraciones y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, documento presentado en México, D.F. en 1998.
- ESPINOZA HENAO, Óscar Mauricio, "Del territorio, la guerra y el desplazamiento forzoso. Un vistazo sociológico", en *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, No. 9, junio 2001.
- GARCÍA, María Isabel, "Viajeros sin retorno", en *Tierramérica*, 14 de enero de 2001.

- GILHODES, Pierre, "Estados Unidos en las relaciones internacionales, hoy", en *OASIS 2001*, Bogotá, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- HARDIN, Garret, *The Immigration Dilemma: Avoiding the Tragedy of the Commons*, Federation for American Immigration Reform, Washington, 1995.
- HERAS, Eduardo, "Migración tradicional y migración de crisis: Una década de afluencia boliviana y chilena a Argentina y a la región Guyana", Mendoza, documento final presentado a PISPAL, 1978.
- KUNZ, Egon F., "The refugee Movement: An overview", en *International Migration Review*, Vol. 7, verano 1973.
- "Part II: The analytic framework exile and resettlement; Refugee theory", en *International Migration Review*, Vol. 5, Primavera-verano 1981.
- LONDOÑO, Patti, "El terrorismo: un nuevo reto para Estados Unidos", en *OASIS 2001*, Bogotá, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- MARTIN, Susan F., "Forced Migration and Professionalism", en *International Migration Review*, No. XXXV, No. 1, Primavera 2001.
- MASSEY, Douglas S., "March of Folly: US Immigration Policy After NAFTA", en *The American Prospect Online*, Issue 37, marzo-abril de 1998.
- MORA-MASS, Elizabeth, "Del sueño americano a la pesadilla gringa", en *El Tiempo*, 1 de julio de 2001.
- OBANDO, Luis David, "Resumen del año 2000: siguió el éxodo", en *El Colombiano*, marzo de 2001.

- Organización Internacional del Trabajo, "Trabajadores migrantes", *Conferencia Internacional del Trabajo*, 87ª Reunión, Ginebra, 1979.
- PAPADEMETRIOU, Demetrios G.; ALEINIKOFF, I. Alexander; WALLER MEYERS, Deborah, *Reorganizing the Immigration Function: Toward a New Framework for Accountability*, International Migration Policy Program and Carnegie Endowment for International Peace, **Pre-publication copy**, 1998.
- PATTERSON, Ann W. "Las nuevas relaciones entre Estados Unidos y Colombia", en la *Revista de El Espectador*, 4 de noviembre de 2001.
- PRADA PENAGOS, Rodolfo, "Desplazados, el cuarto país", en *Caja de Herramientas*, Bogotá, Año 9, No. 71, junio de 2000.
- RANDALL, Stephen J., "Canadá, los Estados Unidos, Colombia y la seguridad Hemisférica", en Ardila (Editora), *op. cit.*, 2001.
- RICC, Carlos, "Migration and U.S.-Mexican Relations", en *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, University Park, 1992.
- SAMPER PIZANO, Daniel, "Quemacaballos y vendeempanadas", en *El Tiempo*, septiembre 5 de 2001.
- STEIN, Berry, "The refugee experience: Defining the parameters of the field of study", en *International Migration Review*, Vol. 15, Spring-Summer 1981.
- SCHULD, Alex, *Political Terrorism: A Research Guide*, Nueva Brunswick NJ, Transaction, 1984.
- TAYLOR, Edward, *Development Strategy, Employment and Migration*, OCDE, Pars, 1996.

- TORRES-RIVAS, Edelbero, "Informe sobre el estado de los refugiados y los migrantes centroamericanos", Costa Rica, Proyecto de Migración Hemisférica Internacional, 1984.
- TUJIRÁN, Rodolfo, coordinador, *Migración México-Estados Unidos, presente y futuro*, CONAPO, México, enero de 2000.
- URRIBÉ, María Teresa, "Notas para la conceptualización del desplazamiento forzado en Colombia", en *Estudios Políticos*, Medellín No. 17, julio-diciembre de 2000.
- VARAS, Augusto, *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- VIERA-GALLO, José A., "El terrorismo: un desafío para la comunidad internacional", en VARAS, Augusto, *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- ZALAQUETTE, José, "Conceptualización del terrorismo desde un punto de vista normativo", en VARAS, Augusto, *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.