

SEGURIDAD NACIONAL VS. SEGURIDAD HUMANA: AVANCES Y
LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN BILATERAL DE COLOMBIA Y PANAMÁ
PARA ENFRENTAR LA PROBLEMÁTICA DE LOS MIGRANTES FORZADOS
COLOMBIANOS EN LA FRONTERA COMÚN. PERÍODO 2002-2010

DIANA MARCELA RUEDA VARGAS

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONAL
BOGOTÁ D.C., 2013

“Seguridad Nacional vs. Seguridad Humana: Avances y limitaciones de la cooperación bilateral de Colombia y Panamá para enfrentar la problemática de los migrantes forzados colombianos en la frontera común. Período 2002-2010.”

Disertación

Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
en la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Diana Marcela Rueda Vargas

Dirigida por:

Andrés Echeverría

Semestre II, 2013

*A quienes día a día traspasan la frontera, víctimas del conflicto armado de un país que,
ignorante de su suerte, no sabe si les dejará volver a ver el recuerdo de su tierra.*

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es el producto de una etapa que se construyó en el tiempo y cuya motivación académica se forjó desde el trabajo que se venía realizando desde varios años con la personas en situación de desplazamiento. Por esa razón, quisiera agradecer a esa fuerza divina que siempre muestra el mejor camino; a mis padres, quienes siempre han mostrado su incondicional apoyo, no solo en mi formación académica sino en mi formación como una persona integral; a Andrés, quien me ha acompañado en el camino de no ser indiferente a la realidad de nuestro país y actuar en razón de pequeños cambios en nuestro alrededor; a Diana, quien es símbolo de lucha y fortaleza, una luz en el camino; a Paola, por estos años de amistad y trabajo con quienes nos rodean.

Finalmente, a todo en el Servicio Jesuita a Refugiados por brindarme la oportunidad de ser parte del cambio en este país, de aprender y sensibilizarme ante la situación de muchas de las personas que viven el conflicto día a día. Gracias a ellos hoy presentó este trabajo de grado.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1.NOCIONES DE SEGURIDAD	4
1.1.LA SEGURIDAD COMO OBJETO DE ESTUDIO	4
1.2.SEGURIDAD NACIONAL	5
a. Doctrina de Seguridad Nacional.	7
b. Colombia y Panamá.	8
1.2.1. Redefinición de la Noción de Seguridad	9
1.2.2. Noción de Seguridad en países en vía de desarrollo	10
1.3. SEGURIDAD HUMANA	11
1.3.1. Enfoques de la Seguridad Humana	12
1.4. MIGRACIÓN Y SEGURIDAD	13
1.4.1. Migrante Forzado	14
1.5. REFLEXIONES FINALES	16
2. MODELOS DE SEGURIDAD COLOMBIA- PANAMÁ	18
2.1. COLOMBIA	18

2.1.1 Noción de Seguridad Democrática	19
2.1.2 Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) en contradicción.	20
a. Impacto de la PSDS en los Derechos Humanos	21
b. Impacto de PSDS en la zona de frontera Colombo- Panameña	23
2.2 PANAMÁ	27
2.2.1. Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad	28
2.2.2. Marco Normativo en materia de Refugio	29
2.3. INFLUENCIA DE ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA Y PANAMÁ	30
2.4. REFLEXIONES FINALES	33
3. COOPERACIÓN COLOMBIA- PANAMÁ	34
3.1 CONTEXTO PARA LA COOPERACIÓN	34
3.2 AVANCES DE LA COOPERACIÓN BILATERAL EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD NACIONAL	36
a. Acuerdo de Cooperación Policial	36
b. Comisión Binacional Fronteriza – COMBIFRON	37

3.3. AVANCES DE LA COOPERACIÓN BILATERAL EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD HUMANA.	38
3.3.1. Avances directos de la cooperación bilateral de Colombia y Panamá.	38
c. Mecanismo de Retorno Voluntario de refugiados colombianos en Panamá	38
a. Comisión de Vecindad Colombo-Panameña:	38
b. Mecanismo de Retorno Voluntario de refugiados colombianos en Panamá	40
	40
3.3.2. Avances indirectos de la cooperación bilateral entre Colombia y Panamá.	
	40
a. Conferencia Regional Humanitaria sobre la Protección de Personas Desplazadas y Refugiadas, Seguimiento al Plan de Acción México.	
b. El papel de la ACNUR.	42
c. El papel de la ACNUR.	43
3.4. LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN BILATERAL EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD NACIONAL.	44
	44
a. Geografía.	
b. Proyectos de Infraestructura.	44

3.5. LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN BINACIONAL EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD HUMANA.	45
a. Acuerdo de Cooperación Policial.	46
b. Retornos Forzados.	46
c. Comisión de Vecindad Colombo-Panameña.	47
4.CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Gráfico 1. Desplazados y Secuestrados en Chocó 1997-2007.	24
Gráfico 2. Serie de tiempo del balance de disputa de conflicto en Chocó.	25
Gráfico 3. Captura del Estado por grupos armados ilegales: presencia de conflicto y tasa de desplazamiento (expulsión) en Chocó.	26

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Cuadro 1. El objeto referente de la seguridad.

Anexo 2. Entrevista.1 Luis Fernando Gómez Gutiérrez.

Anexo 3. Tabla 1. Homicidios relacionados con la confrontación armada comparados con el total de homicidios 2003-2007.

Anexo 4. Seguridad Democrática ¿más intervención militar?. Discursos Álvaro Uribe.

Anexo 5. Tabla 2. Tendencia Anual Migraciones Forzadas Transfronterizas.

Anexo 6. Cuadro 2. Legislación Nacional sobre Migración- Panamá.

Anexo 7. Informe Situación de colombianos y colombianas en Panamá.

Anexo 8. Tabla 3. Personal capacitado en el exterior por docentes de la Policía Nacional de Colombia en el año 2009.

Anexo 9. Tabla 4. Personal Extranjero Capacitado en las Escuelas de la Policía Nacional de Colombia 2009.

Anexo 10. Memorias Conferencia Regional Humanitaria sobre Protección de Personas Refugiadas y Desplazadas – Sección Panamá.

Anexo 11. Análisis de Contenido de Noticias.

INTRODUCCIÓN

Esta disertación busca establecer en el seno de la discusión de las nociones de seguridad propuestas por el paradigma realista y el paradigma liberal, los avances y las limitaciones de la cooperación bilateral entre Colombia y Panamá con respecto a las problemática de los migrantes forzados colombianos en la frontera común durante el periodo 2002-2010.

Para ello, este trabajo se fundamenta en los siguientes objetivos específicos: explicar las nociones de seguridad nacional y seguridad humana a partir del paradigma realista y el paradigma liberal; analizar el grado en el que las políticas de seguridad de Colombia y Panamá durante el período 2002-2010 han adoptado estas nociones y por último explicar los efectos de las nociones de seguridad adoptadas en el modelo de seguridad de Colombia y Panamá en la cooperación bilateral con respecto a los migrantes colombianos en la frontera.

De esta manera, se expone la relación de las dos variables de investigación, es decir de la relación entre las nociones de seguridad adoptadas por Colombia y Panamá y su influencia en la cooperación bilateral para hacer frente a la problemática de los migrantes forzados en la frontera común. Esto permite analizar las respuestas de los dos países frente a esta situación.

Así mismo, el enfoque desde donde se va abordar esta disertación es el paradigma realista y el paradigma liberal, en la medida que es desde allí que se da el principal debate sobre seguridad y desde donde se va analizar las políticas de seguridad de los dos Estados. Aquí es importante resaltar que existen más posturas como: la paz democrática, feminismo o la teoría crítica que pueden ser tomadas para complementar este análisis.

Considerando las nociones anteriores, se establece como hipótesis de este trabajo que con el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad, Colombia y Panamá no han logrado integrar a cabalidad el enfoque de seguridad humana para proteger los derechos de los migrantes forzados generando pocos avances en la cooperación bilateral para enfrentar la problemática y, por consiguiente, siguen con

estrategias de seguridad nacional que permanecen marcadas por los factores militares y que se traducen en las mayores limitaciones a la cooperación bilateral.

En este sentido, la relevancia de esta disertación radica en que el debate sobre la seguridad en el interior de la subdisciplina de las Relaciones Internacionales y planteado por el paradigma realista y liberal, ha permitido identificar la naturaleza de las amenazas en distintos niveles de análisis como el nacional o individual. De esta manera, rastrear las nociones de seguridad nacional y seguridad humana no sólo permitirá ver el distinto sustento filosófico que las impulsó sino también la articulación, uso y alcance que tienen estas nociones como sustento para el diseño de los modelos de seguridad de los Estados y su coherencia en la práctica. Es decir, no se busca solo ver la correspondencia entre la problemática y la capacidad institucional para enfrentarla, sino también la articulación con los desarrollos teóricos que dan las herramientas para explicar la razón de ser de estos problemas.

De este modo, el estudio de estas nociones permitirá identificar los esquemas de seguridad en el caso de Colombia y Panamá y el grado de cooperación bilateral que han tenido en el asunto específico de los migrantes forzados en la frontera común durante los ocho años de mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez en Colombia y de Mireya Moscoso y Martin Torrijos en Panamá.

El tema de los migrantes forzados en las fronteras de Colombia se ha centrado mayoritariamente en los casos con Ecuador y Venezuela por tener un número mayor de migrantes que traspasan la frontera. No obstante, el tema con Panamá ha sido poco tratado en tanto la cantidad de migrantes es menor pero no por esto menos importante, ya que la frontera común es un espacio geoestratégico muy relevante para Colombia como corredor que conecta con el resto de Centroamérica y por donde se lleva a cabo el tráfico de personas y drogas. Así mismo, es una zona a donde se ha desplazado las consecuencias del conflicto armado y ha generado miles de migrantes, tanto indígenas como afrodescendientes que en su mayoría, al estar confinados en la frontera, no tienen las condiciones legales y de vida apropiadas para restablecer su vida.

Para demostrar lo expuesto anteriormente, el presente estudio se ordena en tres acápites. El primero establece los fundamentos teórico- conceptuales que conducen al desarrollo de la presente disertación. El segundo, analiza la Política de Seguridad y Defensa Democrática en Colombia y los Fundamentos de la Política de Seguridad Panameña tanto a nivel teórico como en la práctica; y el tercer acápite explica las relaciones bilaterales de Colombia y Panamá en términos de cooperación para enfrentar la situación de los migrantes forzados.

Finalmente, se espera que con esta disertación se visibilice la situación de los migrantes forzados en la frontera común, como consecuencia de la adopción de una u otra noción de seguridad adoptada por Colombia y Panamá y que les ha impulsado a ejecutar sus distintas acciones con respecto a esta problemática.

1. NOCIONES DE SEGURIDAD

En este primer capítulo se realizará una revisión teórico conceptual de las nociones de seguridad nacional y seguridad humana. Para esto, el estudio de cada noción tendrá en cuenta tres niveles de análisis diferentes que permiten hacer una revisión más amplia de cada uno: 1. el fundamento filosófico en el que sustenta; 2. el paradigma en el cuál se enmarca y 3. las explicaciones operativas que se derivan de éstos.

Así, se podrá hacer una relación entre la práctica política y el desarrollo teórico que se ha dado en función del debate entre el paradigma realista y liberal principalmente.

De esta manera, en primer lugar se expondrá la seguridad como objeto de estudio; en un segundo lugar, se explicará la noción de seguridad nacional desde su fundamento filosófico con Hobbes, en el marco del paradigma realista y con aterrizaje práctico en Latinoamérica con la Doctrina de Seguridad Nacional. En tercer lugar, se abordará la redefinición del concepto de seguridad con Barry Buzan y Mohammed Ayoob para así, en cuarto lugar, explicar la noción de seguridad humana que también tiene un fundamento filosófico con Kant y se enmarca dentro del paradigma liberal. Allí se ampliará las interpretaciones sobre la seguridad humana y sus riesgos en la práctica. Finalmente, se expondrá el grado en el que las migraciones forzadas constituyen una amenaza a la seguridad nacional o a la seguridad humana. Aquí se tendrá en cuenta el porqué del uso del término “migrante forzado”.

1.1. LA SEGURIDAD COMO OBJETO DE ESTUDIO

El concepto de poder y paz, asociados con esquemas de pensamiento como el realismo y el idealismo respectivamente, orientaron tradicionalmente el campo de análisis de la política internacional.¹ Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y el comienzo de la globalización estos conceptos dejaron de ser ejes articuladores del debate en la disciplina de las relaciones internacionales.

¹ Comparar Orozco, Gabriel. “El concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. CIDOB d’Afers Internacionals.Nº.72(2006) p.162.

Así, la teoría se empieza a enfocar en el concepto de seguridad en tanto hay una necesidad “ética y física de buscar la supervivencia y de asegurar la existencia de los actores objeto de la seguridad”². De esta manera, la seguridad es un instrumento de poder político que es invocada para referirse a todos los ámbitos de la sociedad que se hallan en peligro o amenaza y que el Estado debe proteger.³

En este sentido, el concepto tiene una gran importancia en “términos normativos y explicativos de las acciones que han emprendido y que deben emprender el Estado y las mismas comunidades para garantizar determinados niveles de seguridad y a su vez de desarrollo”⁴. Por ello, observar el concepto de seguridad desde el paradigma realista, que enmarca la noción de seguridad nacional y desde el paradigma liberal, que enmarca la seguridad humana, permite ver el concepto desde:

Dos de sus dimensiones, que aunque necesariamente no son contradictorias, plantean problemáticas diferentes en los niveles internacional, estatal e individual sobre aquellos fenómenos o factores que repercuten directamente en la búsqueda u obtención de la seguridad de los Estados, las comunidades y los individuos.⁵

1.2. SEGURIDAD NACIONAL

Para comenzar el estudio de la noción de seguridad nacional, es necesario en un primer nivel tratar el fundamento filosófico que la sostiene. El primer autor que incluye la seguridad dentro de sus problemas filosóficos es Thomas Hobbes. A través del Leviatán, este autor sostiene que la seguridad es la razón por la cual los hombres establecen el Estado. La guerra de todos contra todos en el estado de naturaleza es causa y consecuencia de la búsqueda de seguridad que cada hombre emprende en procura de su autoconservación.⁶

Por ello, el concepto de seguridad subyace cuando el temor y la inseguridad que experimenta el hombre en dicho estado lo lleva a hacer un pacto “en el cual los

² Ver Sanchez, Rubén y Rodriguez, Federman. “Una aproximación al Estudio de la Seguridad”. *Revista Ensayos sobre Defensa y Seguridad*. N°2 (Segundo Semestre 2005).p.3.

³ Comparar Orozco. “El concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”.p.164.

⁴ Ver Delgado. “Reconceptualizando la Seguridad: cambio de dilemas y amenazas”.p.115.

⁵ Ver Delgado, Mariana. “Reconceptualizando la Seguridad: cambio de dilemas y amenazas”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 3(2) (2008) p.114.

⁶ Comparar Braz,. “Hobbes y Kant : de la guerra entre los individuos a la Guerra entre los Estados”.p.14.

hombres someten sus voluntades y confieren todo su poder y toda su fuerza individual a un solo poder común, soberano, el cual en adelante se llamará Estado y tendrá para sí todos los medios y todas las fuerzas particulares de los hombres asociados, para lograr la paz y seguridad de todos”⁷.

En efecto, Hobbes pone “a la seguridad como una de las causas del establecimiento del Estado Moderno, buscando la protección del individuo y la satisfacción del bienestar general”⁸ como respuesta a la anarquía. La seguridad es la justificación de la existencia misma del Estado y por tanto, se constituye como el punto de partida del debate y ha impregnado el ámbito de las ciencias sociales, pues sus principios inspiraron a una de las escuelas de pensamiento más importantes: el realismo.

En un segundo nivel se debe tratar el paradigma en el que se enmarca esta noción de seguridad nacional y que corresponde al: paradigma realista. Tomado la imagen hobbesiana de las relaciones internacionales, este paradigma centra su preocupación en el mantenimiento, expansión y demostración del poder de los Estados, “como respuesta a la inseguridad que se deriva de la naturaleza anárquica del sistema internacional”⁹.

En esta línea de pensamiento, la obra de Hans Morgenthau, autor del realismo político, “supuso la articulación completa del realismo, y este se convirtió en el paradigma dominante, porque sus postulados fueron aplicables, en principio, a cualquier razonamiento sobre la realidad internacional”¹⁰. En el realismo político de Morgenthau se configura una agenda de seguridad centrada en el aseguramiento del poder asociado al interés nacional y a su noción restringida de soberanía. Una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y la capacidad militar para impedir el ataque a otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada,

⁷ Ver Arbelaez, Angela. “La Noción de Seguridad de Thomas Hobbes”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol.39, N° 110 (2009) p.104.

⁸ Ver Orozco. “El concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. p.164.

⁹ Sanchez y Rodriguez. “Una aproximación al Estudio de la Seguridad”. *Revista Ensayos sobre Defensa y Seguridad*. N°2 (Segundo Semestre 2005).p.7.

¹⁰ Ver Sanchez y Rodriguez. “Una aproximación al Estudio de la Seguridad”. *Revista Ensayos sobre Defensa y Seguridad*. N°2 (Segundo Semestre 2005).p.8.

para defenderlos por medio de la guerra.¹¹ La lucha por el poder se convierte en la clave de la explicación de los fenómenos internacionales. A su vez, la seguridad de la nación implica la forma en que una política afecta la capacidad del Estado para dominar las acciones e imaginarios de las otras naciones.

El Estado se convierte en el objeto de referencia de la seguridad, así como quien ejecuta las medidas que garantizan su supervivencia y por ende, el actor más importante dentro del ámbito internacional.

De esta manera, la seguridad nacional hace referencia directa a la conservación del Estado ya que comprende “la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo pueden poner en peligro”¹². Una amenaza a la seguridad estatal se percibe en términos de violación a la soberanía y los medios militares el mecanismo más apropiado para garantizarla.¹³

En un tercer nivel de análisis se debe incluir las explicaciones operativas del desarrollo teórico y para ello se observa como la noción de seguridad se aplica durante la Guerra Fría en Latinoamérica, en tanto es el espacio geográfico en el que se enmarca esta disertación.

La seguridad en los países latinoamericanos estuvo marcada por la concepción norteamericana de seguridad. Luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos rescató el uso político del concepto de Seguridad tradicional para elaborar el concepto de Estado de Seguridad Nacional. Éste, se orientó hacia la defensa militar y la seguridad interna, como reacción al miedo a la revolución del comunismo, las armas nucleares y la inestabilidad del capitalismo en sus zonas de influencia en el marco de la Guerra Fría.

a. Doctrina de Seguridad Nacional. De esta manera, con la difusión de la concepción de seguridad nacional como categoría política, el plano militar se consolidó como la base de las relaciones internacionales entre los Estados y desarrolló una variante importante en Latinoamérica denominada Doctrina de

¹¹ Comparar Morgenthau, Hans. *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. 1986. p.24.

¹² Ver Orozco. “El concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. p.164.

¹³ Comparar Delgado. “Reconceptualizando la Seguridad: cambio de dilemas y amenazas”. p.116.

Seguridad Nacional.¹⁴ Dicha doctrina conservó la percepción de que la seguridad del Estado garantizaba la de la sociedad. No obstante, si bien la Doctrina ubicó al comunismo como principal enemigo de acuerdo a la concepción norteamericana, los Estados latinoamericanos, por su parte, enfrentaron el *enemigo interno*¹⁵, representando por supuestos agentes locales del comunismo como guerrillas o cualquier persona, grupo o institución nacional.¹⁶

El modelo de la Doctrina de Seguridad Nacional influyó de manera ideológica y operativa a los países suramericanos, en tanto le otorgó, en el marco de la modernización y profesionalización de las instituciones militares el rol principal en la lucha contra el comunismo.

Así mismo, replanteó el papel de las FFAA en el mantenimiento de la seguridad interna en la medida que el *enemigo interno* como nueva amenaza en materia de seguridad borra la línea entre seguridad interna y seguridad externa y se cuestiona sobre la capacidad de la fuerza militar para combatir asuntos internos que correspondían a la policía y a la justicia.

b. Colombia y Panamá. Con la aplicación del modelo doctrinario de la seguridad nacional en Colombia, las instituciones militares se profesionalizaron pero de manera tardía con relación al resto de países de la región. Las innovaciones militares, especialmente la acción cívico militar, provino principalmente de la ayuda estadounidense.

Los Estados Unidos difundieron en los ejércitos latinoamericanos su ideología de seguridad nacional y sus tácticas de contrainsurgencia.¹⁷ Para este fin, crearon la Escuela de las Américas en la zona del Canal de Panamá. La creación de esta Escuela representó la importancia de Panamá por su posición geoestratégica para

¹⁴ Comparar Leal Francisco. *El Oficio de la Guerra, Seguridad Nacional en Colombia*, 1994, pp.11-13.

¹⁵ Según Alicia Ahumada, en las realidades latinoamericanas el concepto de “enemigo interno” como construcción política surge primero con la identificación de un “enemigo común”: el Comunismo Internacional, que fue interpretado como una amenaza para la “Seguridad Colectiva de los Estados” bajo la influencia de los Estados Unidos. Ver Ahumada, Alicia, “El Enemigo Interno de Colombia”. En *El Concepto de Enemigo Interno*. 2007. p.19.

¹⁶ Comparar Leal, *El Oficio de la Guerra, Seguridad Nacional en Colombia* .p.50.

¹⁷ Término que sirvió para justificar muchas de las dictaduras y de los peores crímenes cometidos en las décadas del 60, 70 y 80 en buena parte de América Latina. Ver Ahumada, “Concepto de Enemigo Interno”. p.27.

conectar todo el continente americano a favor de los intereses estadounidenses y, así mismo, la reafirmación de la larga trayectoria de relaciones cercanas entre estos dos países. Allí realizaron el adiestramiento militar y conferencias anuales a comandantes de ejércitos americanos, en razón de que para los Estados Unidos el enemigo se presentaba en el marco interno de los países de la región. Colombia participó activamente en dichos encuentros, en un contexto donde empezaba el surgimiento y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL).

1.2.1. Redefinición de la Noción de Seguridad. Luego del fin de la confrontación ideológica entre comunismo y capitalismo de la Guerra Fría, se replanteó la noción de seguridad en tanto surge una aproximación distinta con respecto al objeto referente de la seguridad¹⁸, los medios para alcanzarla y el tipo de naturaleza de las amenazas. Surgen debates sobre quien constituye el enemigo, que función toma ahora el poder militar y cómo influyen los factores internos en la seguridad¹⁹ dado que surgen otro tipos de amenazas no tradicionales.

De esta forma, con el impacto de los cambios en el sistema internacional el ámbito académico se interesa por profundizar las ampliaciones del concepto de seguridad. Barry Buzan es un autor importante en esta tendencia de rearticulación de la noción de seguridad. Buzan, teniendo en cuenta la renovada configuración de poder en el sistema internacional, amplía la agenda de seguridad a nuevas amenazas que tienen interrelación entre distintos sectores como el militar, económico, medioambiental, político y societal y por consiguiente, permite explicar la seguridad de un país a la luz de la conexión entre ellos.²⁰

Por tanto, las nuevas concepciones de la seguridad empiezan a incluir varios niveles de análisis que se complementan unos con otros y que permiten entender que los temas centrales de la agenda de seguridad surgen también sobre desafíos internos.

¹⁸ Ver Anexo1, Cuadro 1.Objeto referente de Seguridad.

¹⁹ Comparar Delgado. “Reconceptualizando la Seguridad: cambio de dilemas y amenazas”.p.116-117.

²⁰ Comparar Buzan, Barry “The Level of Analysis Problem in International Relations”, en Ken Booth and Steve Smith, International Relations Theory, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995.p.

1.2.2. Noción de Seguridad en países en vía de desarrollo. En la época de los noventa las ampliaciones de los estudios y de las agendas de seguridad también generaron concepciones alternativas desde el tercer mundo en tanto, hasta el momento, el concepto de seguridad, como producto de la tradición intelectual realista que reflejaba un proceso histórico y político específico, se definía desde una visión occidental en la que primaba una orientación hacia las amenazas externas y esencialmente de carácter militar. No obstante, Mohammed Ayoob, autor del Realismo Subalterno, afirmó que estos parámetros no eran suficientes para explicar la seguridad en los países del tercer mundo, en tanto las amenazas contra la seguridad de los países en vía de desarrollo son de carácter interno y en su mayoría no son militares.²¹

Las vulnerabilidades internas de los Estados del Tercer Mundo como: la falta de cohesión interna; la falta de legitimidad institucional; el desarrollo incompleto y dependiente a nivel económico y social; la vulnerabilidad frente a países desarrollados e instituciones internacionales y la marginalización internacional en asuntos tanto de seguridad internacional como económicos son los principales responsables del alto nivel de conflicto en muchas partes del Tercer Mundo.²²

De este modo, se observa cómo se inicia una transición conceptual con el fin de la Guerra Fría, no solo desde una visión de occidente sino también desde la perspectiva de los países en vía de desarrollo en los que se contempla también los países de Latinoamérica.

La redefinición del concepto de seguridad va de la mano con la redefinición de las agendas políticas del Estado en tanto se empieza a poner mayor atención a temas como derechos humanos, medio ambiente, el crimen organizado y el tráfico de drogas entre otros. Así mismo, se afianzan las relaciones entre Estados y surgen nuevos tipos de actores relevantes en el sistema internacional.

²¹ Comparar Ayoob, Mohammed. "Security in Third World: The Worm about to Turn?" *International Affair*. Vol.60.Nº1(1983-1984) p.41.

²² Comparar Ayoob, Mohammed. *The Third World Security Predicament: state making, regional conflict and the international system*, 1995. p.14.

1.3. SEGURIDAD HUMANA

Al igual que en el estudio de la noción de seguridad nacional, la seguridad humana se observa a partir de tres niveles. En un primer nivel se trata el fundamento filosófico que permite rastrear una noción de seguridad distinta a la realista con Emmanuel Kant, quien pone a la libertad, como la categoría básica de su ética y política.

Kant en un principio parte del estado de naturaleza hobbesiano, en tanto cree que la paz no es natural entre los hombres sino que es una conquista de su voluntad consciente.²³ En la interpretación asume la seguridad como “competencia central del Estado, el cual es el garante de los derechos inalienables de sus ciudadanos”²⁴ y por tanto, el objeto de referencia de la seguridad es el individuo y la búsqueda de su bienestar por parte de las políticas estatales.

En este punto, Kant -en contraposición a Hobbes- ve como única vía para lograr la seguridad y superar la anarquía la creación de un ordenamiento jurídico internacional, al considerar “centrales a las instituciones internacionales para que legislen y puedan coactar las acciones violentas de los Estados”²⁵, en tanto interpreta el problema de la seguridad desde la relación de los Estados acorde a normas morales que limitan sus acciones. Esto implica la sujeción de la conducta de los Estados a las normas morales, que ordenan al sistema internacional y lo hacen una verdadera comunidad de naciones.

En un segundo nivel, el paradigma en el cual se enmarca la noción de seguridad humana es el liberal. Este paradigma ha recibido aportes desde la teoría política y la teoría económica y afirma que los actores sociales son representados por el Estado o las instituciones políticas, por lo cual la presión que los actores ejercen conforme a sus intereses y el sistema internacional interdependiente determina el comportamiento estatal.²⁶

²³ Comparar Kant Immanuel. *Sobre la paz perpetua*, 2005 .p. XIII.

²⁴ Ver Orozco. “El Concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”.P.164.

²⁵ Ver Orozco. “El Concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”.P.165.

²⁶ Comparar Sánchez , Rubén y Rodríguez, Federman. *Seguridad, Democracia y Seguridad Democrática*.2007. p.75.

Aquí las fuerzas transnacionales, los actores domésticos y la presión que ellos ejercen hacen parte de la comprensión de la seguridad. Ello implica que, a diferencia del realismo -que explica el comportamiento en relación a la naturaleza anárquica del sistema internacional-, el liberalismo lo hace en función del ámbito internacional y doméstico. Es por tanto que desde la versión liberal surge una noción alternativa a la seguridad nacional, la denominada Seguridad Humana, que hace referencia a la protección de los ciudadanos y la protección de sus derechos y libertades fundamentales.

1.3.1. Enfoques de la seguridad humana. El concepto de seguridad humana tiene distintas definiciones y varios enfoques sobre cómo avanzar hacia ella y por tanto, aún está en proceso de construcción. Por ello, en un tercer nivel, es necesario observar cómo está noción, a partir de sus interpretaciones, se ha puede aplicar en la práctica.

Las dos grandes interpretaciones que se han conformado en torno a esta noción se centran en dos enfoques (amplio - restringido) en competencia sobre este concepto: la primera está relacionada con la *libertad de necesidades* basada en la formulación original por parte del PNUD en 1994 con el *Informe sobre el Desarrollo Humano*, donde la seguridad humana gira en torno a asegurar las necesidades humanas básicas en lo económico, sanitario, alimenticio, social y medioambiental. La segunda visión se vincula a la *libertad de temores*, es decir, que la seguridad humana consiste en eliminar la violencia en la vida diaria de las personas y cuya expansión y gestión se ha dado en gran medida con la Red de Seguridad Humana promovida por Canadá.²⁷

Keith Krause, autor crítico de esta noción, afirma que la seguridad humana debe girar en torno a la segunda visión, en tanto no se deberían catalogar como amenazas a la seguridad humana asuntos que no guardan relación entre sí y que, por ende, terminarían involucrando casi cualquier cosa que se considerara amenaza al bienestar. De este modo, si el concepto permanece centrado al entorno de las

²⁷ Comparar Krouse, Keith. "Seguridad Humana: ¿ha alcanzado su momento?". *Revista Papeles*. N° 90 (2005) p.23.

libertades de temores -ante la amenaza o uso de la violencia- puede vincularse a una agenda concreta para la acción política del Estado liberal.²⁸

Así mismo, otro factor importante es el vínculo entre desarrollo y seguridad, ya que estos dos han constituido los dos grandes pilares de la acción multilateral contemporánea.

Desde la perspectiva de la seguridad humana (definida en forma restringida) no es posible alcanzar un desarrollo humano sostenible sin contar con seguridad humana. Es decir, no es posible lograr una “libertad de necesidades” sin haber conseguido una “libertad de temores”. En algunos procesos tal vez sea necesario reivindicar la doctrina de “seguridad en primer lugar”, pero en todos los casos debemos reconocer que no es posible ir muy lejos en la promoción del desarrollo humano si no se presta atención a las necesidades básicas de seguridad.²⁹

Por tanto, Krause hace referencia a que los asuntos en la agenda de seguridad humana implican un fortalecimiento real del papel del Estado dado que las principales fuentes de amenaza a la seguridad de las personas provienen del Estado mismo.

De igual manera, debe tenerse en cuenta que la seguridad humana corre el riesgo de ser interpretada hacia un enfoque militarista en tanto está vinculado al principio de la responsabilidad de proteger y bajo ese principio se pueden ejecutar intervenciones humanitarias cuando un Estado se encuentra en conflicto y crisis humanitarias, violando la no injerencia internacional en asuntos internacionales.³⁰

1.4. MIGRACIÓN Y SEGURIDAD

La redefinición del concepto de seguridad, ha integrado el surgimiento de nuevas amenazas o la *transformación de la naturaleza de las amenazas*³¹, tales como las migraciones. En ese sentido, se plantea la discusión sobre cómo las migraciones pueden constituir una amenaza a la seguridad.

La seguridad de un Estado se construye y adapta de manera circunstancial pues su “situación interna y el ambiente internacional hacen que la interpretación de

²⁸ Comparar Krouse. “Seguridad Humana: ¿ha alcanzado su momento?”.p24.

²⁹ Ver Krouse. “Seguridad Humana: ¿ha alcanzado su momento?”.p.27.

³⁰ Comparar Yarce, Camilo; Henao Ana; Urrego, Nidia; Vinasco, James y Giraldo, Luis. “Estado del arte de la seguridad humana en Colombia”. En *Revista Cultura Investigativa*. N°5.(2012). Documento electrónico.

³¹ Comparar Delgado. “Reconceptualizando la Seguridad: Cambio de dilemmas y amenazas”.p.123.

amenazas y los objetivos nacionales sean vistos siempre de diferente manera”³². Los flujos migratorios han tenido una fuerte influencia tanto en el país receptor como en el país de origen, situación que ha llevado a los Estados a posicionar este tema en la agenda política tanto a nivel nacional como internacional.

De este modo, por un lado se puede observar que las migraciones, “generalmente han sido analizadas bajo los parámetros que delimita las autoridades públicas, en cuanto a que son consideradas como un peligro a la «homogeneidad nacional» y por tanto a la integridad misma de los Estados como unidades políticas”³³. De ahí que los Estados ejecuten políticas de seguridad en caminadas a la preservación del Estado.

Pero, por otro lado, las migraciones también pueden ser analizadas desde una perspectiva de los individuos, en donde se enmarca las migraciones forzadas como consecuencia de conflictos armados o crisis humanitarias. Aquí las migraciones forzadas son símbolo de amenaza a la seguridad humana, en tanto no hay un debido respeto de las normas internacionales y del Derecho Internacional Humanitario que pone al individuo como el objeto referente de la seguridad frente amenazas por parte del Estado u otros actores.

Es así, que los Estados pueden entenderlo, tanto como un problema de seguridad nacional como uno de seguridad humana: “el debate sobre las migraciones como amenaza a la seguridad invita a repensar sobre el objeto y el tipo de valores que ésta última defiende”³⁴.

1.4.1. Migrante Forzado. Como parte de la discusión de las migraciones forzadas, desde una mirada de seguridad humana, es importante entender el porqué del uso del término migrante forzado, en la medida que la Convención de Ginebra de 1951 define el término Refugiado como a la persona

Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a

³² Comparar Muñoz, Barbará. “Seguridad Nacional: Definiciones y Conceptos”. En *La Corrupción como amenaza a la seguridad nacional tras la transición democrática en México*. Tesis de licenciatura. RRII., Universidad de las Américas Puebla. 2005.p.8

³³ Comparar Delgado. “Reconceptualizando la Seguridad: Cambio de dilemmas y amenazas”.p.130.

³⁴ Comparar Delgado. “Reconceptualizando la Seguridad: Cambio de dilemmas y amenazas”.p.130.

determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él .³⁵

Lo que indica que, el Estado receptor, bajo su principio de soberanía, es el que tiene la postestad de dar las garantías de protección a las personas en consecuencia a la condición de refugiado que determina la convención. Esto implica que las razones por las cuales reconocen o no a una persona como refugiado está relacionado con las causas por las cuales salió de su territorio.³⁶ Por tanto, debe demostrar que dichas causas son las establecidas en la Convención.

En el caso de América Latina, en 1984 en el marco del “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en Centroamérica, México y Panamá”, se generó la *Declaración de Cartagena*, como consecuencia del análisis de los problemas legales y humanitarios que afectaban a los refugiados centroamericanos. Esta Declaración amplió el concepto de Refugiado contenida en la Convención de 1951 incluyendo a

las personas que han huido de su país (...) porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.³⁷

No obstante, es necesario tener en cuenta que esta declaración no es vinculante y los Estados pueden o no adherirlas a sus legislaciones. De esta forma, para el caso que se abordará en este trabajo de grado se utilizará el término migrante forzado, ya que no se quiere restringir solo a las personas que ya han obtenido la condición de Refugiado, sino que incluye a todas las personas que han salido del país por diversas razones y que están en necesidad de protección, pero que aún no son en su mayoría reconocidos por Panamá, como Estado receptor.

³⁵ Ver. Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados- ACNUR. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, 1951.p2. Documento Electrónico.

³⁶ Ver Anexo 2, Entrevista1, Luis F. Gómez.

³⁷ Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados- ACNUR . “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”,1984.P.3.

Por tanto, dentro de la categoría de migrante forzado se incluye a quienes tienen el estatus de refugiado, a los solicitantes de asilo, a las personas con protección temporal humanitaria, y en general a las personas con necesidad de protección internacional.

1.5. REFLEXIONES FINALES

El abordaje del estudio de las nociones de seguridad muestra la importancia de este concepto para la disciplina de las Relaciones Internacionales. Al ser su objeto de estudio permite comprender cómo ha evolucionado la seguridad por medio de la relación teórico -práctica, que se muestra en el desarrollo conceptual de la seguridad desde el debate entre paradigmas (realista –liberal).

Esto indica la importancia de determinar cómo se referencia este concepto, dependiendo del paradigma con el que se abordé el problema se podrá identificar cuál es el objeto referente de la seguridad (el Estado o el Individuo) así como la naturaleza de las amenazas.

Históricamente el concepto de seguridad toma matices diferentes durante y después de la Guerra Fría. Durante este periodo, la seguridad estuvo en función de las dos grandes potencias y el resto del mundo, incluida Latinoamérica, ajusta sus prioridades en función de los intereses del primer mundo.

Aquí, los países latinoamericanos seguían bajo la directriz de la lucha contra el comunismo pero con la concepción del “enemigo interno”, lo cual llevó al desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional, en este caso haciendo énfasis en Colombia y Panamá.

Con el fin de la Guerra Fría, se hizo necesaria la construcción de una aproximación teórica diferente a la seguridad en la medida que el carácter de las amenazas que afectan la estabilidad del orden internacional cambian. Aquí es importante recalcar que las amenazas tradicionales siguen latentes pero sumadas al surgimiento de otras amenazas que ponen en peligro los individuos, las comunidades y los Estados.

En este punto cobra relevancia, en el ámbito académico y práctico, la noción de Seguridad Humana y la relación que tiene con las migraciones transnacionales, en especial porque se pone como objeto referente de seguridad a los migrantes forzados, denominados así, para abordar no solo a quienes ya tienen el estatus de refugiado sino también a los solicitantes de asilo y personas en necesidad de protección internacional víctimas del conflicto, en este caso en Colombia y que migran hacia el país vecino Panamá.

Finalmente este recuento teórico conceptual otorga las herramientas necesarias para entender la respuesta de los Estados frente a las nuevas amenazas del sistema y como adoptan cada noción en su modelo de seguridad.

2. MODELOS DE SEGURIDAD DE COLOMBIA Y PANAMÁ

Detrás del modelo de seguridad que adopta un Estado y de los impactos de cada decisión política se encuentra una serie de conceptos que sustentan sus estrategias y líneas de acción. Cada concepto tiene un significado que da cuenta del enfoque y visión del mundo que se traspasa al nivel operativo. De esta forma, teniendo en cuenta el marco teórico conceptual del primer capítulo, en este apartado se evidenciará, por un lado, la inclusión de la noción de seguridad ampliada en los discursos oficiales de Colombia y Panamá y, por otro lado, la ejecución de una concepción restringida de la seguridad en la práctica.

Para ello, en primer lugar, se abordará la noción de seguridad democrática que surgió en la región durante los años noventa, para así exponer, posteriormente, la Política de Defensa y Seguridad Democrática durante el periodo de Álvaro Uribe Vélez. Aquí se contrastarán los presupuestos del documento oficial con su ejecución en la práctica, tomando como referencia el impacto de esta política en los derechos humanos y en la frontera colombo- panameña.

En segundo lugar, se expondrá el proceso de construcción de la seguridad de Panamá hasta llegar a los Fundamentos de la Política de Seguridad Panameña, documento oficial emitido en el año 2000 durante el periodo de Mireya Moscoso. Posteriormente, y a manera de contraste, se hará énfasis en el marco normativo del país en materia de refugio ya que permite observar las reales condiciones legales a las que se enfrentan los migrantes forzados que llegan allí.

Finalmente, se expondrá la influencia de Estados Unidos en los modelos de seguridad de Colombia y Panamá, en tanto los dos Estados adoptan una posición de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, es decir las principales amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos.

2.1. COLOMBIA

Para entender el escenario teórico político en que se presenta la política de seguridad democrática en Colombia durante el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, es necesario remontarse no solo a las nociones de seguridad sino también a la noción de seguridad democrática enmarcada también en el paradigma liberal.

2.1.1 Noción de Seguridad Democrática. El primer acercamiento a esta noción surge durante los años noventa por parte de la Comisión Sudamericana de Paz, quien afirmaba que la noción de seguridad aplicada al contexto latinoamericano debía entenderse de manera más amplia. En este sentido, la Comisión buscó superar la concepción militar de la seguridad para así consolidar sistemas democráticos que tuvieran pleno respeto por los derechos humanos, la plena seguridad del individuo y la integración regional, en tanto que “en la sociedad democrática, la seguridad de la nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen, e implica, además de la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y otras”³⁸.

Así mismo, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica firmado en 1995 esbozó un “enfoque de seguridad democrática alternativo a la seguridad nacional con el fin de crear un ambiente de paz y cooperación luego de los conflictos que sufrió la región”³⁹. Busca una concepción integral de seguridad en la que se identifica tanto amenazas militares como no militares.

En el caso de Colombia, los Talleres del Milenio fueron una iniciativa, que bajo la premisa “Repensar a Colombia: hacia un nuevo contrato social”, permitió discutir temas y proponer estrategias concretas que se enmarcan en la creciente crisis general de la sociedad colombiana. Dentro de los cinco campos considerados como claves se trabajó la Instauración de la Seguridad Democrática. Para ello era necesario que el “país transitará al desarrollo del concepto de seguridad democrática en el carácter estricto de *bien público fundamental*, que trascendía la conceptualización de seguridad entendida exclusivamente como defensa y seguridad”⁴⁰. Y, a su vez, que lograra integrar como uno de sus principios rectores “garantizar la seguridad para la

³⁸ Ver Sánchez y Rodríguez. “Una Aproximación al Estudio de la Seguridad”. P. 21.

³⁹ Ver Rodríguez, Federmann. “El enfoque de la seguridad democrática en Colombia”. En *Seguridades en Construcción en América Latina*, 2005, p.143.

⁴⁰ Comparar Rodríguez. “El enfoque de la seguridad democrática en Colombia”. p.144 -145.

población y complementariamente para el Estado, en cuanto la primera es sustento fundamental de la observancia de la segunda”⁴¹.

De esta manera, se puede observar que con la noción de seguridad democrática hay un intento de ampliar la agenda de seguridad en Latinoamérica, pues aunque no excluye la seguridad nacional como elemento constitutivo de ésta, si incluye aspectos relacionados con la seguridad humana.

2.1.2 Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) en contradicción. Un año después de estar en la presidencia, Álvaro Uribe traza unos lineamientos estratégicos que enmarcó en la PSDS en 2003. Dicha política, de acuerdo con el documento base, define a la seguridad como “protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado”⁴². De esta manera, la PSDS se orientó en primer término “a reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio”⁴³ para así fortalecer “la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”⁴⁴.

De acuerdo a esto, es posible afirmar que teóricamente es una política que en sus Planes de Desarrollo de gobierno busca incluir una concepción ampliada de la seguridad, muy distinta a la que prevaleció en América Latina durante la Guerra Fría, en tanto incluye un fuerte componente democrático y propende:

acciones y estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio, combatir frontalmente las drogas y el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, solucionar el flagelo del desplazamiento de la población, proteger y garantizar el respeto de los derechos humanos, procurar la reconciliación, vincular a los entes territoriales en el marco de una estrategia global y diseñar y promover un modelo de desarrollo y paz.⁴⁵

⁴¹ Ver Garay, Luis (coord.). “Repensar a Colombia: Hacia un nuevo contrato social”. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002. p.56. Documento Electrónico.

⁴² Ver Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, 2003.p.13. Documento Electrónico.

⁴³ Ver Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. “Política de Defensa y Seguridad Democrática”.p.32. Documento Electrónico.

⁴⁴ Ver Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. “Política de Defensa y Seguridad Democrática”.p.12. Documento Electrónico.

⁴⁵ Ver Departamento Nacional de Desarrollo –DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2010”, 2007.p.593.Documento Electrónico.

No obstante, a pesar de incluir un concepto ampliado de seguridad en el discurso oficial, estas acciones dirigidas a garantizar el control del territorio están enmarcadas en el gasto en materia de seguridad que se ha convertido paulatinamente pero de manera constante en el mayor rubro de lo que se invierte en el país. Entre 2002 y 2009, la implementación de la PDSO involucró el incremento del pie de fuerza en un 40 %, incluyendo 15.637 civiles incorporados directamente a la Fuerza Pública. El gasto en defensa para 2008 representó el 6,5% del PIB y para 2010 el 84,3% de los recursos del Presupuesto Nacional se destinaron a consolidar la PDSO.⁴⁶

Ante esto, el informe de *Gasto en defensa y seguridad 1998-2011* especifica que las inversiones de los últimos años tienen el objetivo de minimizar las amenazas internas en el país, dado que pretende “contrarrestar la capacidad militar que gracias al narcotráfico pudieron acumular las organizaciones armadas ilegales, particularmente las FARC, con base en la cual ampliaron su control territorial e incrementaron su poder de desestabilización”⁴⁷.

Sin embargo, este informe pone en evidencia la relación entre Seguridad e Inversión, al afirmar que una presencia estable de la Fuerza Pública garantiza el orden público, genera confianza y percepción de seguridad, y con ello la posibilidad de inversiones.

De esta manera, con el incremento del gasto en defensa, el conflicto armado durante este periodo se caracteriza por la fuerte presencia de la Fuerza Pública indicando que la mayoría de zonas de consolidación del territorio por la vía militar asegura en un futuro la inversión privada, y con ello megaproyectos que generan serias afectaciones en las diferentes regiones donde se presentan.

a. Impacto de la PDSO en los Derechos Humanos. Bajo el argumento de la garantía de seguridad, como función esencial del Estado para proteger a la población a través de las PDSO, el gobierno de Uribe generó condiciones que han

⁴⁶ Comparar Comisión Colombiana de Juristas.- CCJ. *Situación de DDHH y DIH en Colombia 2002-2009*, 2011, pp.48-49.

⁴⁷ Ver Ministerio de Defensa Nacional. “Gasto en defensa y seguridad 1998-2011”. 2009, p. 12.

agravado y prolongado la crisis humanitaria en Colombia. Esto debido a que es una política que está concebida para solucionar el conflicto armado por la vía militar.

Si bien para 2003 los registros oficiales dan cuenta de una reducción del 44 % del desplazamiento forzado⁴⁸, CODHES constató que en departamentos como Caquetá, Putumayo, Guaviare, Cundinamarca, Valle del Cauca, se incrementó el número de personas desplazadas y en departamentos como Chocó y Córdoba que muestran una reducción, por lo menos tienen más de 200 mil personas desplazadas sin una adecuada atención por parte del Estado.⁴⁹ De esta misma forma, aproximadamente 27.044 personas fueron desplazadas durante 2003 de las zonas de fumigación de cultivos ilícitos, estrategia implementada para la lucha contra las drogas, en el marco del Plan Colombia.

Así mismo, de los 96.521 homicidios registrados entre 2003 y 2007, cerca de 11.316 homicidios están relacionados con la confrontación armada.⁵⁰ Esto como consecuencia de la fuerte presencia de las Fuerzas Armadas en las zonas donde están los grupos al margen de la ley que genera una crítica confrontación y afectación a la población civil.

Otro medio de afectación de la población civil son los programas implementados por la PDSD para prevenir los atentados terroristas y combatir las organizaciones armadas ilegales como: “Soldados Campesinos”; “Red de Cooperantes” y “Red de Informantes” en tanto involucran a la población civil en el conflicto armado y en las actividades de inteligencia propias de los agentes de la Fuerza Pública. Aproximadamente entre 2000 y 2009 se contaba con 24.930 soldados campesinos.⁵¹ Frente a esto, el Comité contra la Tortura manifestó la preocupación por la utilización de soldados campesinos que participan en acciones armadas contra

⁴⁸ Comparar Vicepresidencia de la República. “ Impacto de la PDSD sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los DDHH”, 2008.p127.

⁴⁹ Comparar Rojas, Jorge. “Desplazados : Ni Seguridad ni Democracia” . En *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*, 2006. p.507.

⁵⁰ Ver Anexo 3. Tabla 1. Impacto PSD en DDHH.

⁵¹ Comparar CCJ. *Situación de DDHH y DIH en Colombia 2002-2009*.p 47.

la guerrilla en su propia comunidad, de modo que pueden ser objeto de acciones de grupos armados ilegales.⁵²

En este sentido, la PDSO agrava la crisis humanitaria pues su estrategia de militarización del territorio expande el fenómeno del desplazamiento forzado a departamentos que antes no expulsaban ni recibían población civil. Aumenta el número de personas que deben huir a causa de las fumigaciones, involucra a la población civil en las hostilidades y no da la adecuada atención a las personas desplazadas que llegan a los distintos departamentos del país.

b. Impacto de PDSO en la zona de frontera Colombo- Panameña. La frontera Colombia–Panamá es un territorio fronterizo de 266 km⁵³ cuya región limítrofe entre los dos países se denomina El Tapón del Darién. . Esta zona se conforma del lado panameño por la Provincia del Darién y la comarca Guna Yala y del lado colombiano por la cuenca del Pacífico, la región del Urabá en el oriente Antioqueño y el bajo y medio Atrato en el departamento del Chocó y se caracteriza por tener una población mayoritariamente indígena y afrodescendiente.

La posición geoestratégica de esta región fronteriza y sus características geográfica ha contribuido, desde finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa, al desarrollo y escalamiento del conflicto interno, a una presencia precaria de la institucionalidad y a una creciente crisis de violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

El escalamiento del conflicto con la presencia de grupos armados al margen de la ley llevó a que estos consolidaran el control de zonas de tránsito estratégico como la Región del Darién y el Urabá chocoano, en tanto han representado espacios de entradas de armas por vía marítima al golfo de Urabá procedentes de Panamá.⁵⁴ Esta situación generó un incremento del número de desplazamientos y refugiados, llevando a que los departamentos de Antioquia y Chocó aportaran aproximadamente

⁵² Comparar CCJ. *Situación de DDHH y DIH en Colombia 2002-2009*, p. 47.

⁵³ Ver Ministerio de Educación, Sociedad Geográfica de Colombia. “Fronteras de Colombia”. Documento Electrónico.

⁵⁴ Comparar Ceballos, Marcela. “Caracterización Socioeconómica y Política de las zonas de frontera de Colombia”. En *De Fronteras y otros olvidos*, 2003. P. 112.

el 70% de los desplazados del país⁵⁵; para septiembre de 2002 se hablaba ya de 6000 desplazados en el año.⁵⁶ Así mismo, La Corporación Nuevo Arco Iris, registró 27.433 desplazados en 1997, el número más alto del periodo hasta 2007.

Gráfico 1. Desplazados y Secuestrados en Chocó 1997-2007.



Fuente: Avila, Ariel. “Contexto de Violencia y Conflicto Armado”. En *Monografía Político Electoral Departamento del Chocó. 1997 -2007*.s.f.p.8.

Como consecuencia de esta situación y como parte de la PDSD, la región fue declarada Zona de Rehabilitación y Consolidación (ZRC). Esto supuso el posicionamiento y consolidación territorial reciente de las Fuerzas Armadas en la región como “estrategia para reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio”⁵⁷.

Junto a esto, la tendencia a la internacionalización del conflicto armado de Colombia en la región Andina y el mundo como componente de la PDSD y reflejada

⁵⁵ Comparar Ceballos. “Caracterización Socioeconómica y Política de las zonas de frontera de Colombia” P.113

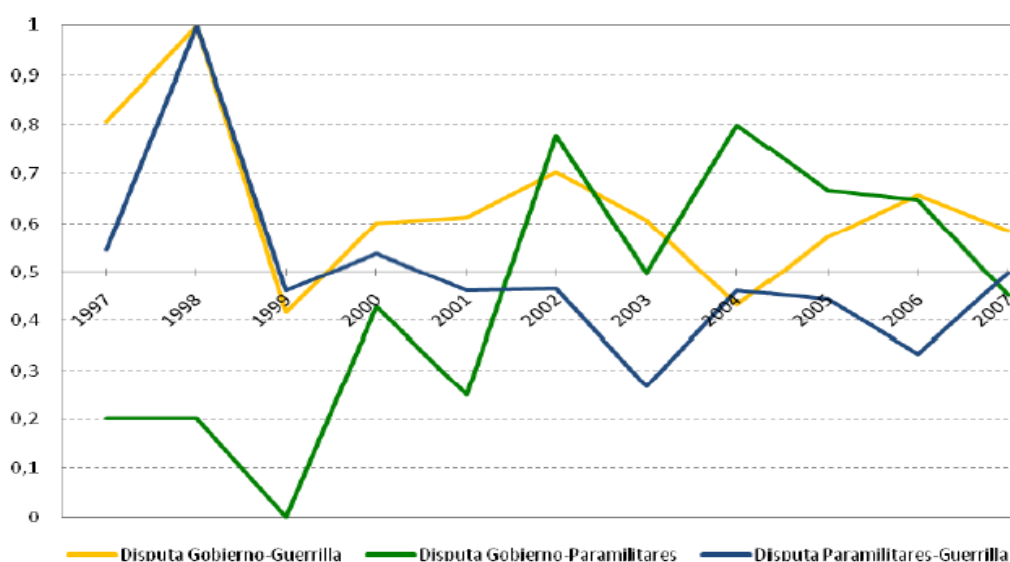
⁵⁶ Comparar El Tiempo. Tema de búsqueda: “Media Colombia con Zonas de rehabilitación”. Consulta electrónica.

⁵⁷ Ver Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. “Política de Defensa y Seguridad Democrática”.p.12. Documento Electrónico.

en los distintos discursos del presidente Álvaro Uribe⁵⁸, contribuyó a la militarización de las zonas de fronteras en tanto son un punto de expansión del conflicto interno.

La dinámica del conflicto en estas zonas, asociada al tráfico de armas, drogas y personas, genera un escenario en el que empieza a confluír la militarización oficial de Colombia con Panamá en función de la seguridad nacional y la presencia activa de los grupos guerrilleros y paramilitares que siguen en disputa por el control territorial y de la población.

Gráfico 2. Serie de tiempo del balance de disputa de conflicto en Chocó.



Fuente: Avila, "Contexto de Violencia y Conflicto Armado".s.f.p.20.

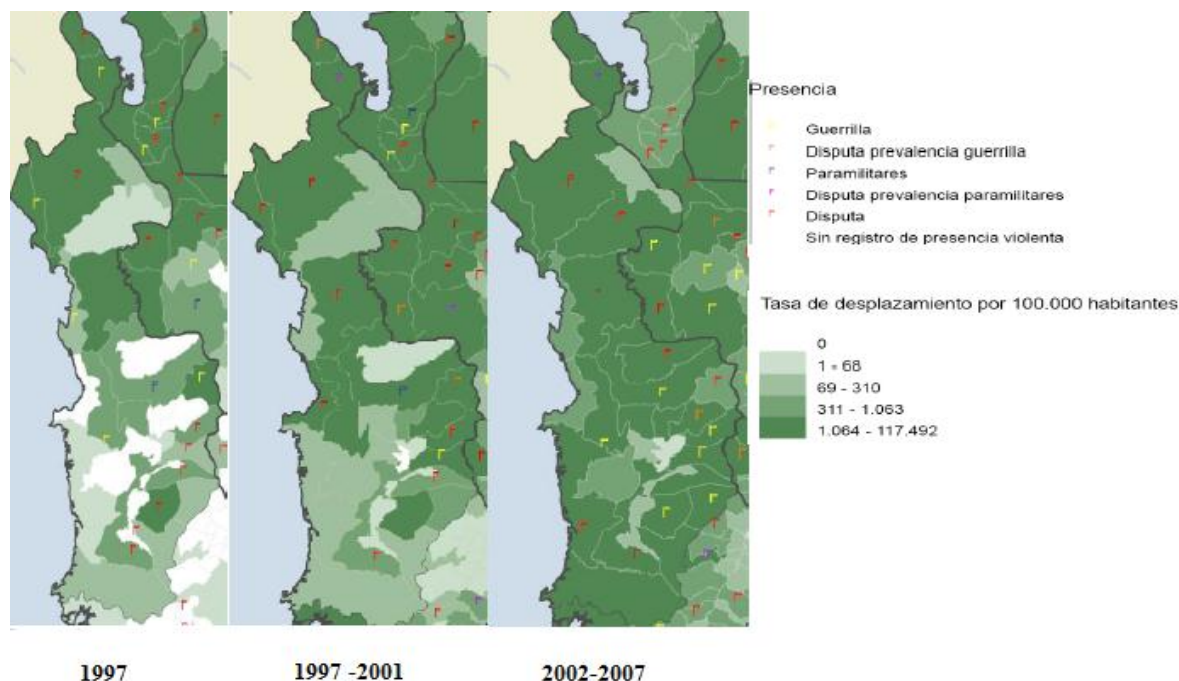
De esta manera, el Estado hace presencia por medio de la Fuerza Pública, privilegiando la acción militar y de control territorial por medio de la vigilancia y la fuerza como principal muestra del supuesto fortalecimiento estatal. Como consecuencia, la llegada significativa de las FFMM se tradujo en la mayor afectación a la población civil que se observa entre 1997 y 2007, con picos muy elevados entre 2003 y 2004 (gráfico 2).⁵⁹ Los municipios fronterizos registraron un 83% de población expulsada como consecuencia de las confrontaciones en las zonas de frontera. Aproximadamente, 59.814 personas salieron de manera forzada del país

⁵⁸ Ver Anexo 4. Discursos Álvaro Uribe.

⁵⁹ Comparar Ávila, Ariel. "Contexto de Violencia y Conflicto Armado". En *Monografía Política Electoral Departamento del Chocó. 1997 -2007*.s.f. pp.12- 21.

entre 2002 y 2003 por amenazas de muerte, atentados, masacres, fumigaciones, reclutamiento forzado entre otros.⁶⁰ Entre ellas, 1.992 migraron hacia Panamá.⁶¹

Gráfico 3. Captura del Estado por grupos armados ilegales: presencia de conflicto y tasa de desplazamiento (expulsión) en Chocó.



Fuente: Avila, “Contexto de Violencia y Conflicto Armado”.s.f.pp.40-43.

De acuerdo con el gráfico 3 se observa un constante aumento de desplazamiento en todo el departamento desde 1997 a 2007. Los desplazamientos forzados desde la región hacia Panamá, han sido numerosos aunque no todos registrados: Panamá recibe migrantes de origen indígena y afrodescendiente que huyen de la costa Caribe y de la costa Pacífica donde se tienen planeados megaproyectos económicos, mientras que la guerrilla y el paramilitarismo se disputan el control del territorio. La mayoría de la población migrante se encuentra confinada en la zona fronteriza sin las condiciones adecuadas de supervivencia. Esto se interpreta en una situación crítica desde una visión de la seguridad humana.

⁶⁰ Comparar Rojas, Jorge y Marcela Ceballos. “Conflicto y Fronteras: vecinos en el borde la crisis”. En *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento* .p.542.

⁶¹ Ver Anexo 5. Tabla 2. Tendencia Migraciones.

2.2 PANAMÁ

Históricamente, el punto clave en la agenda de seguridad del Estado colombiano ha sido el conflicto interno, mientras que para Panamá lo fue la recuperación de la soberanía sobre el Canal.⁶² Luego de algunos acuerdos bilaterales importantes del país del istmo con Estados Unidos (Torrijos-Carter) y con Colombia (Torrijos-López), el gobierno panameño toma la crucial decisión de disolver las Fuerzas Armadas y de convertirse en un actor de importancia en la región al buscar la protección del área, una acción a la que se ha considerado como de alto valor estratégico.⁶³

El interés principal de Panamá por la importancia estratégica del Canal, tiene que tener en cuenta la presencia constante de Estados Unidos por casi 100 años, desde la separación del istmo del territorio colombiano hasta la entrega del Canal en 1999, situación que ayuda a explicar la deficiente capacidad de Panamá para enfrentar la amenaza del conflicto interno colombiano.⁶⁴

La ya mencionada eliminación de las Fuerzas Armadas representa una insuficiente presencia institucional “para responder a diversas amenazas de orden interno, en especial, problemas domésticos de tipo político-institucional y económico-social y, externo, como su vulnerabilidad frente al conflicto armado en Colombia”⁶⁵. Justamente esas son las principales problemáticas que surgen en el plano de seguridad del estado panameño. De un lado, amenazas de orden interno, en tanto el país lucha todavía por conseguir una estabilidad política en un marco democrático en relación con la legitimidad de sus instituciones, la integridad territorial y la preservación del régimen de gobierno, luego de una dictadura de más de dos décadas.⁶⁶ Del otro, la amenaza externa representada en la lucha armada que libra su vecino del sur y los riesgos transnacionales que implica la administración del Canal.

⁶² Comparar Torrijos, Vicente. *Asuntos estratégicos, seguridad y defensa*, 2009. p. 125.

⁶³ Comparar Torrijos. *Asuntos estratégicos, seguridad y defensa*. p.126.

⁶⁴ Comparar Sánchez, Rubén; Ruiz, Juan; Lavaux Stephanie; Ramos, Francesca; Bonnet, Manuel; Pachón, Rocio; Rodríguez, Federman; Otálvaro, Andrés; Duarte Ivonne; Machuca, Rubén; Suarez, Carlos. “Geopolítica y vulnerabilidades de la Seguridad en Panamá”. En *El Círculo que rodea a Colombia: Brasil, Ecuador, Panamá, Perú Venezuela*, 2005. p. 98.

⁶⁵ Ver Sánchez. “Geopolítica y vulnerabilidades de la Seguridad en Panamá”. p. 116.

⁶⁶ Comparar Sánchez. . “Geopolítica y vulnerabilidades de la Seguridad en Panamá”. p. 121.

2.2.1. Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad. Con el fin de responder a los “peligros que resultan de la criminalidad organizada, el contrabando de armas, el tráfico ilícito de migrantes, el terrorismo, el narcotráfico...”⁶⁷, Panamá, en el año 2000 durante el gobierno de Mireya Mocosó, emite el documento *Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad* cuyo eje principal es la adopción del concepto de Seguridad Integral. Las tres principales responsabilidades y competencias que subraya al interior de este concepto son: 1.El Desarrollo de la institucionalidad Democrática; 2.La Protección Ciudadana Democrática y 3. La Seguridad Panameña.

De esta forma, en este documento, el gobierno de Mireya Moscoso sostiene que las amenazas a los intereses vitales de la nación son en su mayoría externas. No obstante, el país no se remilitarizará para asegurar esta dimensión externa de la Seguridad, sino que para trabajar por la seguridad de las áreas fronterizas, como parte de la Protección Ciudadana Democrática, desarrolla un servicio especializado de fronteras como parte integral de la Policía Nacional al tiempo que extenderá la vigilancia del Servicio Aéreo Nacional y del Servicio Marítimo Nacional.

Así mismo, reconoce como principal recurso económico la posición geográfica del país y con ello el Canal como pieza clave del comercio mundial. Por tanto, busca preservar la neutralidad del Canal y del país para que el Istmo no se vea involucrado en ningún conflicto bélico, garantizando que sólo la República de Panamá sea el que maneje el Canal.

De igual manera, Panamá se integra tanto a la lucha contra el crimen organizado transnacional como a los esfuerzos para el logro de la paz y la seguridad internacional, buscando respetar los acuerdos internacionales en el marco de su soberanía nacional y de su participación en la comunidad de naciones.

Siguiendo esta línea, el país adopta de manera directa la Doctrina de Seguridad Humana tal como la entiende el PNUD. Por tanto, coloca a la persona y a las comunidades de base, como el objetivo de la seguridad integral y con ello a la

⁶⁷Ver Ministerio de Gobierno y Justicia. “Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad”, 2000. P.2.

creación de condiciones necesarias por parte del gobierno para reducir los riesgos que amenazan a las personas y comunidades y para proteger sus intereses.⁶⁸

2.2.2. Marco Normativo en materia de Refugio. De acuerdo con los puntos expuestos en los fundamentos de la política de seguridad de Panamá, este país ratificó la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Así mismo, Panamá creó el Decreto Ejecutivo 23/1998 para regular el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en Panamá a través de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) y realizó reformas a las Leyes de Migración en el 2008 para que se contemplaran a los refugiados, solicitantes de refugio, personas bajo protección temporal humanitaria, apátridas y asilados políticos bajo la categoría de *Personas Bajo la Protección del Estado Panameño* y para que también, a través de la ley 25/2008, se estableciera un mecanismo legal que permitiera a todos aquellos refugiados reconocidos, que tuvieran 10 años o más antes de noviembre del 2010, como tales en el país, optar por una residencia permanente que a su vez les brindara la alternativa de la naturalización.⁶⁹

No obstante, la legislación interna de Panamá no es suficiente para dar soluciones a la situación de los migrantes forzados. Muchas de las personas que atraviesan la frontera de manera fluvial tienen altas necesidades de satisfacción en materia de derechos sociales, y deben enfrentarse a un procedimiento muy exigente para la determinación del estatuto de Refugiado, o con la imposibilidad de acceder a él porque las causas que originaron su huida no son las de la Convención de 1951. Debido a que Panamá no aplica la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, “ya que la mayoría de colombianos que cruzan la frontera panameña lo hacen por motivos como la violencia generalizada, el conflicto armado, o la violación masiva de derechos humanos y no son aceptados como refugiados”⁷⁰.

⁶⁸ Comprar Ministerio de Gobierno y Justicia. “Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad”, 2000. P.3.

⁶⁹ Ver Anexo 6. Cuadro 2. Legislación Panameña Migraciones.

⁷⁰ Ver Comisión Colombiana de Juristas- CCJ. *Refugiados y Ley de Víctimas*.p.11.

De este modo, el Estado de Panamá aplica la figura de *Protección Temporal Humanitaria* (PTH) a los colombianos que huyeron hacia la provincia del Darién. Sin embargo, esta es una figura muy limitada porque las personas no pueden gozar de los beneficios legales que son otorgados con el estatus de Refugiado. Por el contrario, la figura del PTH:

restringe derechos fundamentales como la libertad de movimiento, pues quien recibe el estatuto de PTH sólo puede movilizarse dentro de la comunidad de acogida en la que fue censada; la movilidad sólo ha sido permitida a través de un sistema de permisos autorizados que ha limitado durante años la movilidad de estas personas. Este estatuto tampoco le permite a la persona obtener un trabajo formal, por lo que las personas que tienen esta protección están confinadas de facto y sometidas a condiciones de subsistencia precarias, determinadas por los trabajos informales que puedan conseguir.⁷¹

Así mismo, a nivel de presencia institucional, la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) no tiene oficina en la Provincia de Darién y por tanto, es la Dirección Nacional de Migración y Naturalización junto con la Policía Nacional las autoridades en la frontera que reciben en primera instancia a los migrantes.

Sin embargo, la Dirección Nacional de Migración carece de infraestructura para albergar a los migrantes indocumentados y ante la ausencia de la ONPAR, los migrantes son retenidos en la Cárcel la Palma mientras evalúan cada caso.⁷²

2.3. INFLUENCIA DE ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA Y PANAMÁ.

Las prioridades de la política de seguridad estadounidense frente América Latina, luego de los atentados del 11 de Septiembre, están relacionadas con el desarrollo de estrategias de la lucha contra las drogas y contra el terrorismo. Estados Unidos identifica el terrorismo como la principal amenaza para la seguridad internacional en tanto es “el modo de operar de las redes ilegales que trafican con armas y con narcóticos”⁷³.

⁷¹ Ver CCJ. *Refugiados y Ley de Víctimas*.p.11.

⁷² Comparar El Dorado- Biblioteca Virtual Iberoamericana y Caribeña. “Los Refugiados y la Legislación sobre el derecho al asilo en Panamá”, s.f. p. 103.

⁷³ Ver Rojas y Ceballos. “Conflicto y Fronteras: vecinos en el borde la crisis”.p.535.

De esta manera, el conflicto armado de Colombia, el tráfico de drogas en la región Andina, en especial por Panamá –dada su posición geográfica que conecta a Suramérica con el resto del continente– y las migraciones de personas por este corredor, son una amenaza a la seguridad nacional estadounidense, en tanto migrantes de todos los continentes buscan llegar a Estados Unidos por medio de este corredor de manera ilegal y son asociados con el crimen organizado.

En este sentido, los modelos de seguridad tanto de Colombia como de Panamá siguen teniendo influencia de Estados Unidos. En el caso de Colombia, se ve un cambio en el enfoque de ayuda por parte de EE.UU. en tanto se refleja un incremento del ámbito militar con la puesta en marcha del Plan Colombia. Casi un 80 % del total de la ayuda norteamericana está destinada al campo militar y un 20 % a ayuda social y económica.⁷⁴ Esta estrategia se ha ido transformando y manteniendo en el modelo de seguridad de Colombia. A partir de 2002 se generó un cambio y los recursos del Plan Colombia fueron destinados a la lucha contra el terrorismo. Posteriormente, esta iniciativa que se había contemplado hasta 2005 es prolongada y reafirmada a principios de 2007 con el segundo mandato de Álvaro Uribe y la presentación de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013, EFDDS, la cual se asume como la fase II del Plan Colombia.⁷⁵ Dicha estrategia está fundamentalmente “dirigida a conseguir el apoyo de la comunidad internacional para la consolidación de los logros del Plan Colombia I y la Política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe”⁷⁶.

Esto se debe a que el conflicto colombiano es una amenaza de inestabilidad y violencia que se extiende en las zonas fronterizas, como sucede en la Región del Darién. De esta manera, ante los efectos del conflicto colombiano en la región Andina, Uribe insta por “un apoyo político regional necesario para su salida militar, la misma que requiere de amplio apoyo en las líneas de frontera”⁷⁷. Con esto se da la

⁷⁴ Comparar Rojas y Ceballos. “Conflicto y Fronteras: vecinos en el borde la crisis. p.537.

⁷⁵ Comparar Rojas, Diana. “Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?”. En *Colombia Internacional*. N°65 (ene –jun 2007). Documento Electrónico.

⁷⁶ Ver Rojas, “Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? Documento Electrónico.

⁷⁷ Ver Soberón, Ricardo. “Fronteras y Conflicto: realidades, intereses y prejuicios”. En *Conflicto y Fronteras en la Región Andina*, 2004. p.29.

internacionalización del conflicto y la justificación a una respuesta militarista en las áreas de frontera.

De esta forma, fue una constante la solicitud, por parte de Uribe, del cierre de fronteras y una posición militar por parte de los países vecinos.⁷⁸ Esto tiene por consecuencia el cierre de los espacios humanitarios en las fronteras, con repercusiones negativas en los migrantes forzados y en las garantías que se deben dar a las personas que huyen del país buscando protección en los Estados vecinos.

En el caso de Panamá, este país se ha caracterizado por una debilidad político- institucional en la medida que ha sido “construida artificialmente por los intereses de EE.UU. y por tanto ha forjado la personalidad del Estado panameño a la sombra de las prioridades de la potencia del norte”⁷⁹. Para el año 2000 se acordó, que el país tendría la responsabilidad de operar el Canal, tal y como se plasma en el documento *Fundamentos de la Política de Seguridad Panameña*. Esto implicó la salida progresiva de las tropas norteamericanas y el cierre de sus bases militares, aunque se dispuso la defensa conjunta del Canal con este país.⁸⁰

No obstante, a pesar de que Panamá adoptará una concepción de seguridad integral luego del retiro de EE.UU., aún sigue presente en el documento la lucha contra las drogas y el terrorismo, lo que indica un continuo apoyo a los intereses de Norteamérica. Esto se ve aún más reflejado con el apoyo al Plan Colombia, en la medida que parte del presupuesto es para “países limítrofes” entre los que se encuentra Panamá⁸¹. De esta forma, aunque Panamá busque un modelo de seguridad enfocado a garantizar su estabilidad a través de acciones no militares, su lucha en contra del narcotráfico y el paso de migrantes irregulares lo ha llevado a tener instituciones militares especializadas en sus zonas fronterizas, especialmente con Colombia.

⁷⁸ Comparar Soberón . “ Fronteras y Conflicto: realidades, intereses y prejuicios”.P.29.

⁷⁹ Ver Sánchez. . “Geopolítica y vulnerabilidades de la Seguridad en Panamá”.p.115.

⁸⁰ Comparar Sánchez. . “Geopolítica y vulnerabilidades de la Seguridad en Panamá”.p.115.

⁸¹ Ver Panamá América. Tema de Búsqueda: Diplomacia Panameña apoya Plan Colombia. Consulta electrónica.

2.4. REFLEXIONES FINALES

Los modelos de seguridad de Colombia y Panamá se abordaron desde una perspectiva histórica, en donde se tiene en cuenta la noción de seguridad democrática para explicar la PDSO así como también el proceso histórico de construcción de la seguridad en Panamá para llegar a los Fundamentos de la Política de Seguridad Panameña desde el año 2000.

Teóricamente y en el discurso oficial estos dos países muestran en sus modelos de seguridad una inclusión de un concepto ampliado de seguridad. En el caso de Colombia, busca alejarse de la concepción tradicional de la seguridad y se centra en la institucionalidad democrática con un fuerte componente de participación ciudadana. En el caso de Panamá, hay una tendencia hacia la construcción de una Seguridad Integral que subraya un carácter multidimensional en el que incluye el factor democrático para responder a la necesidad de fortalecer todos los ámbitos de la seguridad.

No obstante, en la práctica se evidencia una tendencia hacia el uso del concepto restringido de la seguridad. Las contradicciones que presentan los modelos de seguridad de los dos Estados a nivel operativo generan un impacto directo en los derechos humanos y en los migrantes forzados.

Así mismo, las acciones por parte de cada Estado se ven estrechamente vinculadas a la influencia de Estados Unidos y en especial de los intereses de este actor en materia de seguridad. Esto, ha contribuido a que las ayudas dadas por parte de Estados Unidos para la lucha contra el terrorismo y las drogas, afecte los derechos de la población en tanto están enfocadas en el refuerzo militar, lo que incrementa la confrontación armada y en la erradicación de las drogas por medio de las fumigaciones. Estos factores generan un escalamiento del conflicto armado por el uso y dominio de la tierra y con ello miles de migrantes.

3. COOPERACIÓN COLOMBIA- PANAMÁ

Frente a los flujos migratorios transfronterizos, vistos como una amenaza a la seguridad, Colombia y Panamá deciden llevar a cabo una cooperación bilateral en seguridad de la frontera, entendida como la acción por la cual dos Estados, que parten de una noción de seguridad, deciden actuar conjuntamente para hacer frente a un problema de seguridad en su frontera común y así encontrar soluciones que los beneficie.

En este sentido, en este capítulo se expondrán los avances y limitaciones de la cooperación bilateral en términos de seguridad nacional y seguridad humana respectivamente tomando como referencia: 1. Los acuerdos binacionales y mecanismos de cooperación en la frontera común tales como: el Acuerdo Bilateral de Cooperación Policial, la Comisión de Vecindad Colombo- Panameña, la COMBIFRON y el Mecanismo de Retorno Voluntario; 2. Conferencias regionales sobre migraciones en la que participaron los dos Estados como : la Conferencia Regional Humanitaria para Desplazados y Refugiados; 3. El trabajo de organismos internacionales como ACNUR y de la sociedad civil como el Servicio Jesuita a Refugiados para hacer frente a la problemática de los migrantes forzados.

3.1 CONTEXTO PARA LA COOPERACIÓN

Como consecuencia del conflicto armado colombiano, se da un aumento significativo de los flujos migratorios hacia Panamá. Entre los migrantes irregulares se encuentran los solicitantes de asilo y las personas con necesidad de protección internacional (PNPI). Aproximadamente entre el 2000 y 2006 se registraron en Panamá más de 1758 solicitudes de asilo por parte de colombianos⁸² y 15.000 PNPI, la gran mayoría de ellos de origen colombiano.⁸³

El gobierno panameño ha señalado que la frontera, al servir de retaguardia segura para los actores armados, así como para el tráfico de armas y droga, amenaza

⁸² Comparar López ,Camila.” Efectos de la regionalización de la política de seguridad democrática para el desplazamiento en las fronteras de Colombia”. En *Colombia Internacional* .Nº65 (2007).Documento Electrónico

⁸³ Ver Anexo 7. Situación de colombianos y colombianas en Panamá.

la seguridad regional y la estabilidad de toda el área.⁸⁴ Por tanto, Panamá ha reclamado el hecho de que no haya un control de los grupos armados en la frontera por parte de Colombia y que, por esta razón, se tenga que declarar la zona como riesgosa.

Adicionalmente, la disputa por el control de las zonas de frontera disminuye cada vez más las posibilidades dignas de subsistencia de la población civil, razón por la cual se genera grandes migraciones forzadas de personas hacia Panamá en busca de mejores condiciones.

Esta situación ha llevado consigo, en primer lugar a que las tensiones en las relaciones bilaterales entre Colombia y Panamá aumentaran en tanto la no consolidación de una presencia estatal que atienda las necesidades básicas de infraestructura, seguridad y calidad de vida indica la poca capacidad defensiva de los dos Estados.

En segundo lugar, que los migrantes sean considerados como una amenaza para la seguridad nacional panameña y que desde ese enfoque se esté orientando la política migratoria en el país. De este modo, las migraciones internacionales terminan representando una amenaza a la seguridad interna en tanto se asocia a los migrantes con el crimen organizado. Frente a esto, “las organizaciones criminales transnacionales hacen uso tanto de la migración legal como ilegal para penetrar al país”⁸⁵.

Ante esta realidad los dos gobiernos han tratado de llegar a una cooperación bilateral en seguridad fronteriza para hacer frente a la problemática de las migraciones forzadas en su frontera común. Esta cooperación se entiende como el acto por el cual Colombia y Panamá, bajo una noción de seguridad, llevan a cabo acciones que les permite aumentar su seguridad en la frontera y por ende repercute en la seguridad de la población migrante.

⁸⁴ Comparar Ahumada, Consuelo. *Conflicto y Fronteras en la Región Andina*, 2004.p.40.

⁸⁵ Ver Delgado. “Reconceptualizando la Seguridad: cambio de dilemas y amenazas” .p. 130.

3.2 AVANCES DE LA COOPERACIÓN BILATERAL EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD NACIONAL

Teniendo en cuenta la noción de seguridad nacional enfocada a la protección y preservación del Estado en términos militares y policiales se puede observar los avances que Colombia y Panamá han tenido para combatir las amenazas como el narcotráfico y terrorismo .

Ante el desbordamiento del conflicto armado colombiano hacia la frontera común con Panamá, los dos Estados vieron necesario empezar a establecer estrategias en materia de seguridad fronteriza, en especial para combatir el tráfico de armas y drogas. Para ello, el *Acuerdo binacional de Cooperación Policial* y *COMBIFRON* representan un adelanto a nivel militar y policial en la frontera. En especial, porque son mecanismos que tratan de salvaguardar los intereses nacionales en materia de seguridad de los dos países.

a. Acuerdo de Cooperación Policial. En el año 2003, como resultado del encuentro entre el presidente colombiano, Álvaro Uribe Vélez y la mandataria panameña, Mireya Moscoso, los ministros de Defensa de Colombia, Marta Lucía Ramírez, y de Gobierno y Justicia de Panamá, Arnulfo Escalona Ávila, firmaron el *Acuerdo de Cooperación Policial* para reforzar los lazos de apoyo entre la policía de los dos países. Este acuerdo, según afirmaron los ministros, buscaba fortalecer la seguridad de los habitantes de la zona fronteriza a través del “intercambio de información relativa a programas para la prevención de delitos, el mantenimiento de la seguridad ciudadana y el mejoramiento de los servicios de atención a la comunidad”⁸⁶. No obstante, el objetivo principal de esta cooperación es “la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes, armas, el lavado de activos, sustancias psicotrópicas y delitos conexos, el crimen organizado transnacional, la capacitación y la seguridad ciudadana”⁸⁷.

⁸⁶ Ver Panamá América. Tema de búsqueda: (Fortalecen Seguridad en la zona fronteriza), 2003. Consulta electrónica.

⁸⁷ Ver Panamá América. Tema de búsqueda: (Fortalecen Seguridad en la zona fronteriza). Consulta electrónica.

Este acuerdo surge del proyecto de *Cooperación Internacional de la Policía Nacional de Colombia*. Un proyecto donde el Gobierno Nacional formula como parte de su política exterior la búsqueda de:

la defensa de los intereses estatales, la legitimidad de sus instituciones y el apoyo político internacional, para conducir a la consolidación de diferentes procesos de cooperación que permitan una lucha efectiva e integral en contra de la transnacionalización del delito y los nuevos escenarios determinados por los procesos de globalización que plantean nuevos desafíos en materia de seguridad y seguridad ciudadana.⁸⁸

En el caso con Panamá, la Policía Nacional participa en el Grupo de Alto Nivel en Seguridad de este país; tiene una comisión diplomática con el fin de mantener y establecer vínculos policiales a través del intercambio de información con oficiales de instituciones locales, permitiéndose conocer planes y programas en la lucha contra el delito transnacional; Panamá ha invitado a personal de la Dirección de Inteligencia, Dirección de Policía Judicial y Dirección de Antinarcóticos que adelanta investigaciones en coordinación con la DEA, el FBI y la CIA para el asesoramiento de su cuerpo de Policía en materia de direccionamiento y planificación estratégica⁸⁹.

Así mismo, en el marco de la cooperación técnica Colombia ha prestado asesoría para reforzar la lucha contra el secuestro; mejorar la convivencia; seguridad ciudadana y la educación. Aproximadamente, 207 miembros de la Policía Nacional Panameña fueron capacitados por la Policía Nacional Colombiana en Panamá y 99 fueron capacitados en las Escuelas de la Policía Nacional en Colombia durante el 2009⁹⁰.

b. Comisión Binacional Fronteriza – COMBIFRON. Es un mecanismo que coordina, evalúa y supervisa el cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza entre Colombia y Panamá. Durante las reuniones de COMBIFRON se ha buscado reforzar la colaboración entre los dos países que comparten el Tapón del Darién. Para ello se ha gestionado el intercambio de

⁸⁸ Ver Policía Nacional Colombia. “Cooperación Internacional de la Policía Nacional”, s.f.p.7.

⁸⁹ Comparar Policía Nacional Colombia. “Cooperación Internacional de la Policía Nacional”, p.39.

⁹⁰ Ver Anexo 8 y 9. Personal capacitado por Policía Nacional.

información en materia de seguridad, innovaciones tácticas y prevención del delito para contrarrestar las actividades ilegales en la frontera común.

Como consecuencia de estos acuerdos, ha habido avances en materia de operativos policiales en estas regiones de difícil acceso, ya sea por mar y tierra, que han permitido frenar actividades del narcotráfico, así como del desplazamiento de indocumentados.⁹¹

3.3. AVANCES DE LA COOPERACIÓN BILATERAL EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD HUMANA.

Teniendo en cuenta la noción de seguridad humana que aboga, en principio, por el respeto de los derechos de las personas y en el que se enmarca la protección adecuada a los migrantes forzados víctimas de la violencia, se observan dos tipos de avances: el primero, son los avances derivados de la cooperación bilateral directa entre Colombia y Panamá y el segundo son los avances derivados de manera indirecta como la participación en la conferencia regional humanitaria y el papel de ACNUR y el SJR. Factores que tienen un efecto en la cooperación bilateral y que beneficia la seguridad de los migrantes forzados.

3.3.1. Avances directos de la cooperación bilateral de Colombia y Panamá.

a. Comisión de Vecindad Colombo-Panameña: Esta comisión fue creada en el año 1992 como instrumento idóneo para formular soluciones en las áreas de migración, desarrollo de infraestructura física, administración de recursos naturales y, en general, para el proceso integracionista de los dos países.

En el año 1999 los cancilleres de Colombia y Panamá acordaron la creación de un *Mecanismo Permanente de Seguimiento y Coordinación*⁹² para atender temas puntuales relacionados con la frontera común por la vía diplomática. Este mecanismo es coordinado por los Viceministros de Relaciones Exteriores de los dos países, y se puede convocar en cualquier momento a solicitud de las partes.

⁹¹ Comparar Pueblo en Línea. Tema de búsqueda: (Panamá y Colombia acuerdan reforzar seguridad fronteriza), 2008. Consulta Electrónica.

⁹² Ministerio Relaciones Exteriores, Embajada de Colombia en Panamá. Tema de búsqueda (Agenda Bilateral : Comisión de Vecindad),s.f. Consulta Electrónica.

Los principales avances de esta comisión han sido: primero, con respecto al área de asuntos laborales, migratorios y de cooperación judicial, se ha buscado realizar seminarios sobre la Trata de Personas a fin de compartir experiencias para el combate de este flagelo como también la socialización de las recientes medidas de seguridad aplicadas a los documentos de identidad y de viaje para permitir tener una línea de acción certera con respecto a estos procedimientos.

Segundo, se logró que el Estado Panameño, después de años de exigencia, se comprometiera a cambiar el estatus migratorio de los colombianos que están bajo el estatus de PTH. A partir de 2009 se gesta una iniciativa que expidió una ley que permite la regularización de la situación de personas que tienen el estatus de PTH y les permitirá acceder a la residencia panameña.⁹³

Tercero, en el marco de las Comisiones de Vecindad, Panamá ve la necesidad de seguir realizando cambios al interior de sus instituciones para responder a la problemática de los migrantes forzados. Por tanto, la Dirección de Migración y Naturalización paso de ser un ente solo administrativo a ser una entidad que tiene funciones de seguridad pública, de control y de aplicación de las políticas migratorias y por ende desde 2008 se denomina *Servicio Nacional de Migración*. Con esta nueva reforma se ha planteado un nuevo modelo de gestión migratoria, “que permitiría el fortalecimiento de los controles, el mejoramiento de la tecnología, la simplificación de los trámites migratorios, la profesionalización y estabilidad del recurso humano, la modernización de los servicios migratorios y la atención eficiente a los usuarios”⁹⁴.

Por tanto, con respecto a los migrantes forzados que traspasan la frontera común o se encuentran en Panamá, las reuniones de la *Comisión de Vecindad Colombo- Panameña* muestran adelantos concretos con respecto al tema migratorio, en tanto, la problemática cada día va cogiendo más importancia en la agenda estatal panameña.

⁹³ Comparar CCJ. *Refugiados y Ley de Víctimas*.p11.

⁹⁴ Ver Gobierno Nacional de Panamá. Tema búsqueda (Historia: Servicio Nacional de Migrantes), s.f. Consulta electrónica.

b. Mecanismo de Retorno Voluntario de refugiados colombianos en Panamá. Panamá ha manifestado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos su compromiso por cumplir y respetar los principios y normas del Derecho del Refugio y de actuar de manera transparente en los procesos de repatriación voluntaria. De esta manera, ha firmado un acuerdo bilateral con Colombia para crear el Mecanismo de Retorno Voluntario para los colombianos que desean retornar al país.⁹⁵

3.3.2. Avances indirectos de la cooperación bilateral entre Colombia y Panamá.

a. Conferencia Regional Humanitaria sobre la Protección de Personas Desplazadas y Refugiadas, Seguimiento al Plan de Acción México. Esta iniciativa celebrada en el año 2010 en Ecuador, es promovida por la sociedad civil con el fin de crear un diálogo regional sobre la situación de personas en situación de desplazamiento, personas con necesidad de protección internacional en los países vecinos de Colombia y para proponer soluciones a partir de los lineamientos aprobados en el PAM.

Es una propuesta que busca: 1. incentivar el diálogo entre gobiernos, sociedad civil y comunidad internacional para identificar respuestas y soluciones duraderas que aporten al cumplimiento de las personas desplazadas y refugiadas en los países de la región; 2. Visibilizar la situación de los migrantes forzados y reafirmar sus derechos; 3. Reconocer y compartir las buenas prácticas de los gobiernos y de la sociedad civil en relación a la protección y atención de los migrantes forzados y 4. Formular propuestas a los gobiernos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, iglesia y la academia encaminadas al cumplimiento del PAM.⁹⁶

Esta conferencia constituyó una gran herramienta de ayuda para identificar los avances y debilidades en el caso de refugio en Panamá, desde allí se hizo un diagnóstico de la situación a su vez que recomendaciones desde las

⁹⁵ Comparar Poussa, Carla. “Crisis Colombiana: Una perspectiva Panameña”. En *Colombia Internacional*. N° 60(2004). Documento Electrónica.

⁹⁶ Comparar ACNR. “Conferencia Regional Humanitaria sobre Protección de Personas Refugiadas y Desplazadas”, 2010. P.3.

instituciones, sociedad civil y migrantes. Las principales conclusiones a las que se llegaron en esta conferencia fueron:

- Falta información sobre el tema de refugio en el sector público, privado, así como entre población en necesidad de protección internacional.
- Es necesario promover programas de capacitación a funcionarios y funcionarias del sector público y a organizaciones de la sociedad civil.
- Es necesario el fortalecimiento de instituciones públicas y sociedad civil en la zona del Darién.
- Es necesario adelantar acciones de promoción de derechos específicos, relacionados con el procedimiento de determinación de refugio, documentación, trabajo y educación.
- Es necesario tener en cuenta la presencia de flujos mixtos conformados por extra continentales, así como por personas procedentes del mismo continente latinoamericano y establecer mecanismos institucionales de recepción, referencia y atención.
- En el marco de las soluciones duraderas, es necesario promover la integración local y la regularización de población bajo el estatuto de protección temporal humanitaria. Esto incluye promover el reasentamiento solidario para casos específicos.
- Es necesario abrir espacios de diálogo interinstitucional y promover la participación ciudadana, fortaleciendo el rol de la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados.
- Es importante rescatar la importancia de promover acciones de sensibilización en todos los niveles, con el fin de prevenir la discriminación hacia la población refugiada en el país⁹⁷.

En este sentido, la cooperación entre Colombia y Panamá se ve afectada en la medida que se plasma la necesidad de que los dos Estados promuevan de manera conjunta algunas acciones sobre el tema de los migrantes colombianos en Panamá, en especial, lo concerniente al fortalecimiento de instituciones públicas en la zona fronteriza ; el dialogo interinstitucional y el compromiso de seguir implementando la Declaración y el Plan de Acción de México que busca fortalecer la protección internacional de los refugiados a partir de actividades humanitarias complementarias y orientadas al desarrollo y a la integración local de migrantes.⁹⁸

⁹⁷ Ver Anexo 10. Memorias Conferencia Regional Humanitaria- Panamá.

⁹⁸ Ver Splinder, William. “El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional” , s.f. p.40

b. El papel de la ACNUR. El elevado número de personas que buscan protección internacional en los países fronterizos, y su relación intrínseca con el desplazamiento forzado interno, ha hecho que el trabajo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Colombia se extienda a otros países como Panamá, adoptando un enfoque regional de la situación.⁹⁹ Esto como consecuencia de que el desbordamiento del conflicto armado al país vecino genera el cruce de fronteras de miles de personas que consideran que Colombia no puede brindarles protección.

De esta manera, ACNUR trabaja junto con los gobiernos de Colombia y Panamá: asesorando a las agencias del Estado y no gubernamentales; proporcionando cooperación técnica para soluciones más duraderas; desarrollando actividades para fomentar la cooperación internacional y coordinando iniciativas nacionales e internacionales a favor de los migrantes.¹⁰⁰

En el caso específico de Panamá, las prioridades y actividades de la ACNUR son: ofrecer capacitación en temas tales como principios básicos de protección y procedimiento nacional aplicable a la ONPAR, Comisión de Elegibilidad, Servicio nacional de Migración, Policía Nacional, Policía de Fronteras y a la sociedad civil; realizar acciones de cabildeo que procuren reformas legales y ratificación de instrumentos internacionales y regionales relevantes; ejecutar proyectos de asistencia legal, humanitaria y proyectos comunitarios para promover la integración local de refugiados en las comunidades de recepción, al igual que dar asistencia y orientación a solicitantes de refugio, promover la creación de mecanismos legales para el acceso a la residencia permanente para los refugiados de larga data; y la creación de una ley para la regularización de los PTH.¹⁰¹

De este modo, las consideraciones sobre el trabajo de la ACNUR cobran relevancia ya que las redes de cooperación que se da entre los Estados fortalecen las

⁹⁹ ACNUR. “Situación Colombia: panorama regional : Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá”, 2011. Documento Electrónico.

¹⁰⁰ ACNUR. “Situación Colombia: panorama regional : Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá” .Documento Electrónico.

¹⁰¹ ACNUR. “ El Acnur en Panamá”, 2011. Documento Electrónico.

acciones de los organismos internacionales, en especial porque los dos Estados adoptaron un marco jurídico internacional, en este caso en materia de Refugio, lo que les permite que se diseñen y ejecuten proyectos que son respaldados de manera técnica y financiera por este organismo internacional. En ese sentido, las acciones de la ACNUR- Colombia y la ACNUR- Panamá representan un apoyo importante a la hora de responder a los distintos retos a los que se enfrenta los dos países en relación a los migrantes forzados y construye escenarios regionales en los que los dos países participan con el fin de dar soluciones a esta problemática.

c. El papel del Servicio Jesuita a Refugiados. Es una organización católica internacional de carácter no gubernamental, representante de la sociedad civil, que trabaja en más de 50 países con personas en situación de desplazamiento, refugiados y personas con necesidad de protección internacional. En América Latina y el Caribe, el SJR está presente en: Colombia, Ecuador, Panamá, Venezuela y con intervenciones concretas en los campamentos de desplazados en Haití.

El principal trabajo del SJR es facilitar la participación de individuos y comunidades y promover la cooperación local, regional e internacional a favor de las causas de los refugiados a través de iniciativas de cabildeo, incidencia política y pública, así como actividades de sensibilización para promover que los Estados garanticen la protección efectiva de los refugiados y que la sociedad civil se comprometa con sus causas de manera solidaria y hospitalaria.

De esta manera, los procesos de incidencia política visibilizan y promueven la generación de conocimiento sobre las condiciones de vulneración de sus derechos e incide en la opinión pública para una mejor comprensión del fenómeno de la migración forzada y sus problemáticas.

El SJR- Panamá brinda asistencia humanitaria inmediata a los migrantes que llegan al país como consecuencia del conflicto armado colombiano. Así mismo, orienta y ayuda a las personas con su solicitud de refugio. “El SJR- Panamá tiene alianzas con organizaciones que acompañan a los migrantes a realizar de la mejor

manera la solicitud de refugio, a ajustar sus pruebas, a contar su historia y ahí comienza todo ese proceso de entrevistas para solicitar el refugio en Panamá”¹⁰².

De esta manera, el trabajo del SJR- Colombia y el SJR- Panamá tiene relación con la cooperación de los dos Estados en tanto su papel es lograr influir sobre estos, para orientar la política o para que sus intereses queden allí expresados, generando capacidad de interlocución especializada con los dos gobiernos en espacios específicos y así lograr una mayor presencia en el debate y toma de decisiones de la políticas gubernamentales que los dos países toman con respecto al tema¹⁰³ en tanto, la sociedad civil juega un papel importante en el posicionamiento de temas en la agenda internacional y en la manera como se entiende la migración forzada en los distintos escenarios internacionales que se ejecutan sobre desplazamiento y refugio y a los cuales los dos Estados asisten.

3.4. LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN BILATERAL EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD NACIONAL.

Teniendo en cuenta la noción de seguridad nacional se presenta aquellas limitaciones que obstaculizan la preservación del Estado y el combate de amenazas como el terrorismo y narcotráfico, principales intereses de Colombia y Panamá, en especial en la zona fronteriza.

a. Geografía. Un factor relevante es la compleja geografía que se presenta en el Tapón del Darién y que ha contribuido al desplazamiento de los principales problemas consecuentes del conflicto hacía la zona fronteriza, entre ellos, la incursión de grupos al margen de la ley que ponen en riesgo no solo la seguridad nacional de Panamá sino también la vida, libertad y seguridad de las poblaciones que se encuentran allí confinadas.

b. Proyectos de Infraestructura. Panamá por sus características geoestratégicas es el centro de convergencia de proyectos como el *Plan Puebla*

¹⁰² Ver “ El SJR acoge en Panamá a las personas refugiadas”, Dirigida por Equipo Comunicaciones Sjr, Panamá, 2013.

¹⁰³ Comparar Bonamusa, Margarita, Segura, Renata y Rodrigo Villar. “La sociedad civil y la redefinición de lo público”. En *Colombia Internacional*. N° 34 (1996). Documento Electrónico.

Panamá (PPP) y la *Carretera Panamericana*. En relación al PPP, este fue una iniciativa que surgió en el año 2001 con el fin de articular varios proyectos que permitieran una interconexión regional y el desarrollo social de nueve países, incluido Colombia que se incorporó en el año 2006 como miembro pleno de derecho.

En este marco, se incluyen iniciativas de interconexión vial y energética que también permitirán trazar corredores terrestres de conexión con el Este de EE.UU y la cuenca del Pacífico. Así mismo, la *Carretera Panamericana* es un proyecto que busca conectar a las Américas desde Alaska hasta la Patagonia, teniendo como punto de unión a Panamá.¹⁰⁴

No obstante, estas iniciativas, que tienen un fuerte componente de infraestructura, no han podido llevarse a cabo en su totalidad en tanto Colombia y Panamá no han logrado realizar concertaciones con respecto al tema. Al interior de las Comisiones de Vecindad de los dos países, Colombia ha buscado una mejor interconexión terrestre entre los dos Estados, sin embargo, Panamá manifiesta su preocupación por la posibilidad de que las amenazas transnacionales aumenten y con ello “el flujo incontrolado de emigrantes colombianos indocumentados, percibidos en el seno del país como un foco potencial de inseguridad ciudadana. De igual forma, teme que haya un aumento del comercio ilegal de armas y drogas”¹⁰⁵.

De esta manera, no solo es la densidad de la selva del Tapón del Darién y el impacto negativo que tendría sobre el ambiente y la población lo que obstaculiza realizar estas iniciativas, sino también la poca cooperación que ha existido con el resto de países de la región, en razón a dificultades políticas y temores a un mayor desbordamiento del conflicto colombiano.

3.5. LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN BINACIONAL EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD HUMANA.

Los mecanismos y acuerdos bilaterales concertados entre Colombia y Panamá si bien constituyen un acercamiento a la consolidación de una mejor relación bilateral y afianzar lazos para crear estrategias que benefician a los dos países, no han sido

¹⁰⁴ Comparar Sánchez. . “Geopolítica y vulnerabilidades de la Seguridad en Panamá”. p.104.

¹⁰⁵ Ver Sánchez. “Geopolítica y vulnerabilidades de la Seguridad en Panamá”. p.105.

suficientes para enfrentar la problemática de los migrantes forzados. Por ello, se presenta las limitaciones en términos de protección de los derechos de los migrantes colombianos en Panamá.

a. Acuerdo de Cooperación Policial. Si bien el acuerdo busca la seguridad de los habitantes de la zona, el éxodo de desplazados colombianos hacia territorio panameño ha causado, sin duda, un impacto relativamente desestabilizador en la región fronteriza y por ende, no hay un trato diferenciado o especial para los migrantes forzados que pasan la frontera. Al contrario, el acuerdo está enfocado a las estrategias para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y por tanto, se ha “formalizado la creación de once bases aeronavales para garantizar la seguridad y el control de las fronteras, una de estas bases se encuentra en cercanías a Puerto Piña en la Provincia de Darién”¹⁰⁶. Esto lleva a medidas más represivas para los migrantes y peores condiciones de vida para las personas que se encuentra confinadas en la zona.

De acuerdo con las personas que trabajan en esa zona, es que uno ve presencia armada grandísima y son policía panameña y fuerza armada colombiana y se supone que por ahí no debería haber presencia de guerrilla, no debería haber presencia de grupos paramilitares pero a los únicos que les caen es a los migrantes que están pasando. No le caen al narcotraficante al que está pasando personas para traficar con personas y ahí es interesante analizar por qué razón aún con la presencia de un brazo militar fuerte que se supone están ahí para el control de las drogas no ataca directamente a esos flujos de mercancías gigantes pero si a las personas que están huyendo por su vida¹⁰⁷.

Este acuerdo, no alcanza para adelantar operaciones de contrainsurgencia, antidroga o contra el terrorismo pero si para crear más represión en contra de los migrantes forzados que huyen del conflicto armado y están en busca de protección en el país vecino.

b. Retornos Forzados. No ha sido posible llevar a cabalidad el objetivo del Mecanismo de Retornos Voluntarios. Un comunicado de ACNUR en el año 2003 denunció el retorno forzado por parte del gobierno panameño de 109 colombianos

¹⁰⁶ Ver Anexo 7. Situación de colombianos y colombianas en Panamá.

¹⁰⁷ Ver Anexo 2. Entrevista 1. Luis F. Gómez.

que habían huido del conflicto armado buscando protección.¹⁰⁸ Así mismo, el tema de los retornos presenta el caso de personas que regresan al país y vuelven a ser victimizadas, amenazadas o asesinadas.¹⁰⁹ Por tanto, hay un gran riesgo cuando se trata de crear mecanismos de retorno en medio del conflicto armado pues demuestra las pocas garantías que ofrece el Estado para ejecutar estas acciones.

Este mecanismo se convierte en una herramienta poco aplicable para el periodo de estudio en tanto el retorno en medio del conflicto no genera las garantías de seguridad necesarias para los migrantes.

c. Comisión de Vecindad Colombo-Panameña. Los alcances en materia de migración alcanzados bajo el marco de las reuniones de la Comisión comienzan a ser concretados después de 2008, lo que indica que el resto del tiempo, del periodo de estudio, muchos de los migrantes no tenían el acceso a los derechos legales que se enmarcan en los tratados internacionales sobre refugio.

Así mismo, en el marco de esta comisión no existen acciones concretas por parte de los dos Estados para crear políticas de desarrollo en la zona fronteriza lo que ha llevado a que muchos migrantes sigan viviendo en la frontera sin las condiciones legales y de vida necesarios para restablecer su vida. Tanto indígenas y afrodescendientes se encuentran confinados allí sin mayores soluciones por parte de los Estado.

¹⁰⁸ Comparar Sánchez. . “Geopolítica y vulnerabilidades de la Seguridad en Panamá”. p.128.

¹⁰⁹ Ver Anexo1. Entrevista Luis F. Gómez.

4. CONCLUSIONES

Los avances y las limitaciones en el marco de la cooperación bilateral de Colombia y Panamá, para enfrentar la problemática de los migrantes forzados en la frontera común, están en estrecha relación con la manera en que los dos Estados asumieron las nociones de seguridad en sus modelos de seguridad durante el 2002-2010. En ese sentido, se buscó aterrizar las nociones teóricas de la seguridad en la práctica política de los Estados.

En primer lugar, tanto Colombia como Panamá buscan superar, en su discurso oficial, la concepción tradicional de la seguridad e incluir un componente democrático que ponga como referente de la seguridad al individuo, con la intención de no reproducir el esquema de seguridad que lideró en América Latina durante la Guerra Fría. En los documentos oficiales la seguridad es asumida como competencia central del Estado pues es éste el garante de la protección de los derechos de sus ciudadanos y por ello busca incluir una concepción ampliada de la seguridad.

En segundo lugar, Colombia y Panamá evidencian en la práctica una inclinación hacia la preservación de su seguridad nacional. Los modelos de seguridad de estos dos Estados, representados en la PDSD y en los Fundamentos de la Política de Seguridad Panameña respectivamente, terminan enfocándose en la práctica en las amenazas derivadas de las actividades terroristas. Esto es, su eje está en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, las principales amenazas a la seguridad nacional de EEUU, lo que explica la fuerte influencia de Estados Unidos en el diseño de las políticas de seguridad de los dos Estados latinoamericanos.

En el caso colombiano, se muestra una fuerte tendencia por el control estatal del territorio por medio de la militarización, generando fuertes impactos en los derechos humanos de la población que se encuentra en la zona fronteriza. En el caso panameño, el desbordamiento del conflicto armado colombiano hacía la frontera común ha llevado a que Panamá tenga una policía especializada en la frontera. Ésta, aunque no logre combatir de lleno todas las amenazas por su poca capacidad militar, sí es más restrictiva con los migrantes forzados, negándoles en muchos casos el acceso a sus derechos.

En tercer lugar, las migraciones transnacionales presentan un doble factor: de un lado, son concebidas como producto de amenazas derivadas del conflicto armado que generan miles de migrantes forzados a quienes son vulnerados sus derechos. Aquí juega un papel importante la seguridad humana en la protección de estas personas que huyen de la violencia hacía otros países.

De otro lado, las migraciones son concebidas como una amenaza a la integridad del Estado como unidad política, en tanto la figura del migrante se interpreta como una amenaza a la homogeneidad del Estado, a la identidad nacional y se asocia con una imagen del crimen organizado, especialmente en el caso panameño, que es un corredor geoestratégico importante que permite el tráfico de personas y drogas. Aquí la seguridad nacional toma un papel importante puesto que los flujos migratorios y el aumento de los migrantes forzados representan un desafío para los Estados, no únicamente en el ámbito de la asistencia humanitaria sino también de la estabilidad política.

En este punto, la cuestión radica entonces en saber cuál es la prioridad para los Estados y cómo la materializa a nivel operativo. Por tanto, a lo largo de este trabajo se han hecho claras las constantes contradicciones entre lo que Colombia y Panamá exponen teóricamente y lo que en la práctica ejecutan. Esa situación lleva a que cada acción repercuta sobre la cooperación bilateral y los migrantes forzados.

En cuarto lugar, los mecanismos de cooperación bilateral son pocos y en su mayoría están destinados al refuerzo de la seguridad fronteriza por medios policiales y militares. Eso da poca cabida a la búsqueda de mejores condiciones a nivel político y de desarrollo social para los migrantes forzados que se encuentran en la zona y evidencia la inclusión total de una concepción restringida de la seguridad por parte de los dos Estados en la práctica política.

El principal avance en materia de migración se dio en el marco de la Comisión de Vecindad, en 2008. Allí surgió el intento de cambiar el estatus de los migrantes colombianos residentes en Panamá y de mejorar las instituciones que trabajan el tema. Esto indica que es un mecanismo que se debe fortalecer para lograr mayores avances que beneficien a las personas con necesidad de protección. Los

demás alcances en esta materia no se encuentran bajo la cooperación directa bilateral de los dos Estados, sino en su participación en los diferentes escenarios internacionales como foros y convenciones sobre refugio. Estos eventos tienen una fuerte participación de la sociedad civil y de ACNUR para visibilizar la problemática de los migrantes forzados y para hacer incidencia frente a cada Estado en este tema.

En quinto lugar, el estatus de protección temporal humanitario otorgado a los migrantes colombianos muestra la poca voluntad del Estado receptor para permitirle a las personas acceder a condiciones reales de vida y a los derechos legales que los tratados internacionales promulgan. Por tanto se debe seguir presionando, ya sea desde organismos internacionales como ACNUR o desde la sociedad civil, para que los Estados amplíen y adopten un marco normativo que les permita obtener mayor protección de los migrantes.

En sexto lugar, es importante tener en cuenta los cambios que se han generado a partir de la llegada del presidente Juan Manuel Santos, en tanto se ha buscado incluir el tema migratorio en la agenda política de seguridad de los dos Estados. Además, las organizaciones defensoras de las víctimas, trabajan en la viabilidad de una Política Pública de Reparación Integral a las Víctimas de frontera y en el Exterior de Colombia en el marco de la ley de Víctimas de 2011. Panamá, por su parte, ha impulsado un proyecto de ley que permita a todos los refugiados y asilados aplicar a la categoría migratoria de residentes permanente.

En séptimo lugar, a nivel teórico se sigue manteniendo abierto el debate entre paradigmas, en la medida en que se sigue cuestionando la manera en que los Estados deben enfrentar sus amenazas; si se hace desde la óptica de la noción de seguridad nacional o desde la óptica de la seguridad humana. Con el fin de la Guerra Fría, la realidad internacional se ha transformado y las dos nociones, tanto de seguridad nacional y seguridad humana, son necesarias para la comprensión de los fenómenos que amenazan, al tiempo, la integralidad del Estado y la seguridad de los individuos.

En este caso, es necesario indicar que la cooperación internacional juega un papel muy significativo a la hora de gestionar instrumentos y mecanismos para garantizar la seguridad del Estado o del individuo.

Finalmente, la realidad de los migrantes forzados en la frontera común ha sido y sigue siendo crítica: no existe una libertad de temores, la violencia generalizada persiste en la región y con ellos, las condiciones de precariedad. Se afirma la presencia del Estado colombiano a través de su brazo armado, lo que indica que se busca la seguridad nacional y se atenta contra la seguridad humana al justificar las acciones violentas hacia la población bajo el argumento del deber de protección de la existencia del Estado.

En definitiva, hay que señalar que, como se ha visto hasta este punto, la mayor parte del trabajo para generar políticas reales de cambio en las condiciones de vida presentes y futuras de los migrantes está por hacer. En ese sentido, los retos son amplios y muy complejos, sobre todo en el plano de la convergencia entre la teoría de seguridad y sus efectos prácticos, así como de los intereses en materia de defensa y política migratoria de ambos Estados. Ello ayudará, paulatinamente, a superar la brecha que deja a la población migrante, por un lado, en un limbo jurídico pero sobre todo y más urgente, en una situación humanitaria y de condiciones vitales dignas que hoy por hoy son extremas y muy preocupantes. Para ello, claro está, la consecución de distintos escenarios, como el posconflicto y la efectiva puesta en marcha de planes de mejoramiento de la condición general de la población en las zonas donde el abandono estatal suma décadas son desde hace mucho tiempo, ineludibles.

BIBLIOGRAFÍA

Ayoob, Mohammed. *The Third World Security Predicament: state making, regional conflict and the international system*. Boulder: L. Rienner Publishers, 1995.

Comisión Colombiana de Juristas.- CCJ. *Situación de DDHH y DIH en Colombia 2002-2009*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda, 2011.

Comisión Colombiana de Juristas.- CCJ. *Refugiados y Ley de Víctimas: Impactos de la Ley de Víctimas en la situación de las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda, 2012.

Leal, Francisco *El Oficio de la Guerra, la Seguridad Nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.

Morgenthau, Hans. *Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

Sanchez, Rubén y Rodríguez Federman. *Seguridad, Democracia y Seguridad Democrática*. Bogotá: Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, 2007.

Torrijos, Vicente. *Asuntos estratégicos, seguridad y defensa*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.

Capítulos o artículos en libro

Ahumada, Alicia, “El Enemigo Interno de Colombia”. En *El Concepto de Enemigo Interno*. Editorial Abya Yala. Enero 1, 2007. 19-37.

Ávila, Ariel. “Contexto de Violencia y Conflicto Armado”. En *Monografía Política Electoral Departamento del Chocó. 1997 -2007*. Misión de Observatorio Electoral – Corporación Nuevo Arco Iris. s.f. 2-51.

Ceballos, Marcela. "Caracterización Socioeconómica y Política de las zonas de frontera de Colombia". En: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). *De Fronteras y otros olvidos*, 2003. 112- 122.

Rojas, Jorge. "Desplazados: Ni Seguridad ni Democracia". En: Ardila, Gerardo (ed.). *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Bogotá: Soporte Editorial ,2006. 503 -517.

Rojas Jorge y Marcela Ceballos. "Conflicto y Fronteras: vecinos en el borde la crisis". En Ardila, Gerardo (ed.). *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Bogotá: Soporte Editorial ,2006. 521- 579.

Sánchez, Rubén (et al) . "Geopolítica y vulnerabilidades de la Seguridad en Panamá". En Sánchez, Rubén (et al). *El Círculo que rodea a Colombia: Brasil, Ecuador, Panamá, Perú Venezuela*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario,2005. 97 - 133.

Soberón, Ricardo. "Fronteras y Conflicto: realidades, intereses y prejuicios". En Ahumada, Consuelo. *Conflicto y Fronteras en la Región Andina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004.26 -40.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Arbelaez, Angela. "La noción de Seguridad de Thomas Hobbes". *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Universidad Pontificia Bolivariana. Vol.39, N° 110 (2009): 97 -124.

Ayoob, Mohammed. "Security in Third World: The worm about to Turn?. *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs. Vol. 60,N°1 (1983-1984) :41-55.

Bonamusa, Margarita, Segura, Renata y Rodrigo Villar. “La sociedad civil y la redefinición de lo público”. En *Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. N° 34 (1996): 26 -33. Consulta realizada en Mayo de 2013. Disponible en página web <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/234/>

Braz, Adelino. “Hobbes y Kant: de la guerra entre los individuos a la guerra entre los Estados”. *Revista de Estudios Sociales*, Universidad de los Andes. N° 16 (Octubre 2003): 13-22.

Delgado, Mariana. “Reconceptualizando la Seguridad: cambio de dilemas y amenazas”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Universidad Militar Nueva Granada. 3(2) (2008):113 -134. Consulta realizada en Mayo de 2013. Disponible en página web: <http://www.umng.edu.co/documents/63968/76547/FRelV3N2-MaDELGADO.pdf>

Krause, Keith. “Seguridad Humana: ¿ha alcanzado su momento?”. *Revista Papeles de Cuestiones Internacionales*, Centro de Investigación para la Paz. N° 90 (2005):19-30.

López, Camila.” Efectos de la regionalización de la política de seguridad democrática para el desplazamiento en las fronteras de Colombia”. En *Colombia Internacional*. Universidad de los Andes.N°65 (ene –jun 2007): 136 -151. Consulta realizada en Junio de 2013. Disponible en página web: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/95/view.php>

Orozco, Gabriel. “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona Centre for International Affairs. N°72 (2006):161 -180. Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en página web: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28455/28289>

Poussa, Carla. “Crisis Colombiana: Una perspectiva Panameña”. En *Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. N° 60(Jul –dic 2004):188 -207. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en página web:
<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/447/view.php>

Rodríguez, Federman. “El enfoque de Seguridad democrática en Colombia”. En *Seguridades en Construcción en América Latina, Dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario,2008.113-169.

Rojas, Diana. “Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?”. En *Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. N°65 (ene –jun 2007): 14 -37. Consulta realizada en Mayo de 2013. Disponible en página web
<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/90/view.php>

Sanchez, Rubén y Rodríguez, Ferderman. “Una aproximación al Estudio de la Seguridad”. *Revista Ensayos sobre Defensa y Seguridad*, Escuela Superior de Guerra. N°2 (Segundo semestre 2005): 77- 115.

Velásquez, Raúl. “Hacía una nueva definición del concepto de Política Pública”. *Revista Desafíos*. Universidad del Rosario.N° 20(I Semestre 2009) :149 .187.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

El Tiempo. “Media Colombia con Zonas de Rehabilitación”, Septiembre 15 de 2002. Consulta realizada en noviembre de 2012. Disponible en la página web
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1349263>

Panamá América. “Diplomacia Panameña apoya Plan Colombia” Abril 4 de 2000. Consulta realizada en Mayo de 2013. Disponible en página web

<http://www.panamaamerica.com.pa/notas/268744-diplomacia-panamena-apoya-aprobacion-de-%22plan-colombia%22>

Panamá América. “Fortalecen Seguridad en la zona fronteriza”, Abril 14 de 2013. Consulta realizada en Mayo de 2013. Disponible en página web <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/379552-fortalecen-seguridad-en-zona-fronteriza>

Pueblo en Línea. “Panamá y Colombia acuerdan reforzar seguridad fronteriza”, Mayo 12 de 2008. Consulta realizada en Junio de 2013. Disponible en página web <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6408664.html>

Otros documentos

Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados- ACNUR. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, 1951. Consulta realizada en Abril de 2013. Disponible en página web: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>

Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados- ACNUR. “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, 1984. Consulta realizada en Abril de 2013. Disponible en página web: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados- ACNUR. “Ficha informativa Panamá”, 2010. Consulta realizada en Marzo de 2013. Disponible en página web http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx_refugiadosamericas/Ficha_Informativa_de_Panama.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados- ACNUR. “Conferencia Regional Humanitaria sobre Protección de Personas Refugiadas y Desplazadas”, 2010.

Consulta realizada en Junio de 2013. Disponible en página web:
<http://www.nrc.org.co/docs/CONV%20CONFERENCIA%20REGIONAL%20HUMANITARIA%20DESPLAZAMIENTO%20Y%20REFUGIO.pdf>

Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados- ACNUR. Situación Colombia: panorama regional : Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá”, 2011. Consulta realizada en Junio de 2013. Disponible en página web:
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Panorama_regional_-_2011.pdf?view=1

Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados- ACNUR. “El ACNUR en Panamá” 2011. Consulta realizada en Junio de 2013. Disponible en página web:
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx_refugiadosamericas/El_ACNUR_en_Panama_-_Junio_de_2011

Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados- ACNUR.. Base de datos legal. Legislación Nacional Panamá. Consulta realizada en Junio de 2013. Disponible en página web:
<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=88>

Departamento Nacional de Desarrollo –DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2010*, 2007.

Carrillo, Felipe. Situación de colombianos y colombianas en Panamá. Documento Interno de Trabajo SJRLAC. Inédito.

De la Torre, Margarita. “Obstáculos a la protección internacional: caso refugiados colombianos en el Ecuador”. Monografía de RRII. Universidad Rosario, 2011.

El Dorado- Biblioteca Virtual Iberoamericana y Caribeña. “Los Refugiados y la Legislación sobre el derecho al asilo en Panamá”, s.f. Consulta realizada en Mayo de 2013. Disponible en la página web:

<https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fbdigital.binal.ac.pa%2Fbdp%2Fdescarga.php%3Ff%3Dartpma%2Frefugiados.pdf&ei=kOftUZytNoWa8wTBrICYCA&usg=AFQjCNER0e86tIeBvmm1dLruNzE1zwBfQQ&sig2=0HIb8bF3gs9NI6VxVWp4Fw>

“El SJR acoge en Panamá a las personas refugiadas”, Ana Lorena Alfaro, Dirigida por Equipo Comunicaciones Sjr, Panamá, 2013. Consulta realizada en Julio de 2013. Disponible en la página web:

http://www.youtube.com/watch?v=D9V_gmEg1Lw

Garay, Luis (coord.).” Repensar a Colombia: Hacia un nuevo contrato social”. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.

Gobierno Nacional de Panamá. “Historia: Servicio Nacional de Migrantes”, s.f. Consulta realizada en Junio de 2013. Disponible en la página web:

<http://www.migracion.gob.pa/index.php/sobre-la-entidad/historia>

Memorias Conferencia Regional Humanitaria sobre la Protección de Personas Desplazadas y Refugiadas, Seguimiento al Plan de Acción México, Quito 2010.

Ministerio de Defensa Nacional. *Gasto en defensa y seguridad 1998-2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2009.

Ministerio de Educación Nacional , Sociedad Geográfica de Colombia. “Fronteras de Colombia”. Consulta realizada en noviembre de 2012. Disponible en la página web http://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/fronteras/zona.html

Ministerio de Gobierno y Justicia. “Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad”, 2000.

Ministerio Relaciones Exteriores, Embajada de Colombia en Panamá. “Agenda Bilateral: Comisión de Vecindad”, Consulta realizada en Junio de 2012. Disponible en la página web:

[http://mre.cancilleria.gov.co/wps/portal/embajada_panama!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLUzfLUH9DYwOL4BAnAyMvVyM3IyPTAGNPQ_2CbEdFAP-uSE0!/?](http://mre.cancilleria.gov.co/wps/portal/embajada_panama!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLUzfLUH9DYwOL4BAnAyMvVyM3IyPTAGNPQ_2CbEdFAP-uSE0!/)

Muñoz, Barbará - Universidad de las Américas Puebla. “ La Corrupción como amenaza a la seguridad nacional tras la transición democrática en México”. Tesis de licenciatura. RRII.2005.

Policía Nacional de Colombia. “Cooperación Internacional de la Policía Nacional”, s.f. Consulta realizada en Junio de 2013. Disponible en página web:

<http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%202.5.%20COOPERACION%20INTERNACIONALpdf.pdf>

Presidencia de la República – Ministerio de Defensa Nacional. “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, 2003. Consulta realizada en Mayo de 2013. Disponible en página web:

<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

Splinder, William. “El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional”, s.f. Consulta realizada en Junio de 2013. Disponible en página web:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4151.pdf?view=1>

Vicepresidencia de la República, Observatorio de Derechos Humanos y DIH. “Impacto de la PDSD sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los DDHH”, 2008.

Entrevistas

Entrevista a Luis Fernando Gómez Gutiérrez, Coordinador de Incidencia Regional del Servicio Jesuita a Refugiados – Latinoamérica y el Caribe (SJR –LAC). Realizada en Bogotá, 17 de Abril de 2013.

Anexo 1. Cuadro 1. El objeto referente de la seguridad.

Objeto Referente	Contenido	Postuladores
El Estado	Soberanía y poder Integridad territorial	Realismo y Neorrealismo
Colectividades o Grupos	Identidad societal	Constructivismo
El Individuo	Supervivencia, bienestar	Nuevos enfoques Teorías críticas

Fuente: tabla adaptada de Møller, Bjørn. "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos". *Desarrollo Económico - revista de ciencias sociales* IDES, Buenos Aires, Vol. 36, No. 143 (octubre-diciembre 1996). P. 769-792.

Fuente: Orozco, Gabriel. "El concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales". CIDOB d'Afers Internacionals. N°. 72 (2006) p.168.

Anexo 2. Entrevista1, Luis Fernando Gómez Gutiérrez.

Entrevistado: Luis Fernando Gómez Gutiérrez, Coordinador Incidencia Política Servicio Jesuita a Refugiados Latinoamérica y el Caribe (LG)

Entrevistador: Diana M. Rueda Vargas (DR)

(DR) ¿Por qué el término Migrante Forzado?

Para refugio existe la convención, como ley como posibilidad real de protección. Existe la convención, el protocolo y existen declaraciones como la de Cartagena que no son vinculantes, simplemente los Estados pueden acogerlas como una mirada más amplia. En el tema del migrante forzado no existe ningún tipo de elemento de protección específico sino que se trata dependiendo de la situación en la que se encuentre. Esa sería la primera razón que indica por qué acudir a nombrar o hablar de los migrantes forzados.

Ahí hay un tema que es evidente y es que las razones por las cuales reconocen o no a una persona que solicita el refugio está relacionado con las causas por las cuales salió de su territorio y para que sea reconocido de acuerdo a la convención tiene que demostrar que las razones por las cuales salió es porque hace parte de un grupo social o a lo que haga referencia la convención.

El migrante forzado, al salir por razones muy diversas, también requiere protección, por eso se está acuñando el término. Pero en la práctica solo se da el estatus de Refugiado si comprueba las causas de la convención.

En el caso de Ecuador es que había incluido la mirada de la Declaración de Cartagena y era mucho más amplio y por eso tuvo un proceso de registro ampliado.

Pero lo que pasa en Venezuela y lo que pasa en Panamá es exactamente el modelo en el cual si el migrante muestra las condiciones por las que salió están dentro de la convención es refugiado o no es refugiado y eso demuestra los número de no reconocimiento que hay allí.

Eso tiene una consecuencia efectiva en la persona y es que se convierte en migrante irregular en tanto no tiene papeles y aún si tuviera el documento de solicitante o refugiado no le garantiza que tenga todos los derechos.

¿Por qué entonces hablar del término? Porque eso justamente implica a personas que van mucho más allá de una confrontación o estar amenazado directamente. Sino que tiene que ver con vivir en un ambiente de violencia generalizada y temer por su vida.

Pero también empieza a incluir temas, que el sistema internacional reconoce y la iglesia católica también, y es el tema de políticas económicas erróneas. Cada vez está pasando más que muchos de los migrantes, en el caso de Panamá por ejemplo, muchos de los que están llegando de la costa caribe colombiana van realmente por temas que tienen que ver con la situación de las bandas criminales.

Por tanto, cabe preguntarse cómo se incluye la mirada de las razones por las cuales las personas huyen al exterior y están amenazadas no por un grupo armado reconocido sino por delincuente común y como delincuente común no tendría reconocimiento como refugiado.

Es interesante mirar el plan de acción de México, las argumentaciones que se dieron allí porque justamente eso se hizo y la Declaración de Cartagena en el contexto de Centroamérica . Que fue después de la guerra , las razones por las cuales las personas salían huyendo ya no tienen que ver con la confrontación directa sino con las consecuencias de la guerra que son : gente armada con necesidades de control territorial y entre eso técnicamente en la convención no sería, pero en la realidad sigue siendo expulsado.

(DR) Durante el periodo de Álvaro Uribe con la Política de Seguridad Democrática , en donde se propuso el control estatal territorial por medio de la Fuerza Armada, una de esas regiones donde no estaba la presencia del Estado es parte del Urabá y el Chocó .¿ Por qué el Estado Colombiano toma esa decisión de confrontar esa problemática de la manera armada y no de otra manera?¿Hay algún interés de por medio entre Panamá y Colombia para que esto sea así, por medio de la militarización fronteriza?

(LG) Esto habría que verlo desde tres puntos de vista:

En primer lugar, hay que reconsiderar el tema de política exterior de Estados Unidos .El tema del dique de contención de México hasta Suramérica empieza ahí. ¿Por qué? Porque lo que uno puede encontrar es que el paso de migrantes por la zona del Darién, por la zona del Chocó o por la zona del Caribe no solo incluye colombianos sino también peruanos, ecuatorianos, cubanos

y gente extra continental. En los centros de atención en Panamá encuentran personas de todas estas nacionalidades y es gente que va para EEUU.

En segundo lugar, es algo que ha pasado en toda Colombia y es que las zonas de consolidación van en esa línea de consolidar territorios por la vía militar para luego asegurar inversión privada. La consolidación del territorio puede tener que ver con grandes proyectos de infraestructura. Hay que revisar el paso de Darién ya que es un canal, ver planes de acción de I.I.R.S.A en el continente y ahí encuentra uno coincidencias. ¿Qué proyecto hay al largo plazo allí?

Si uno ve el caso de Venezuela, Colombia y Ecuador se puede ver en los mapas de I.I.R.S.A hay un proyecto que incluye una conexión de Maracaibo a través de Táchira al llano colombiano y cruza por todo el llano colombiano hasta Ecuador. Entonces uno mira los territorios donde ha habido presencia de grupos armados, luego de paramilitares y luego presencia del ejército y son lugares que coinciden.

Entonces aquí también habría que ver si ese discurso de seguridad nacional armada , es un discurso que de fondo tiene unas políticas económicas que son macroeconómicas que no dependen solo del Estado Colombiano ni Panameño sino de acuerdos internacionales.

En tercer lugar, hay que abordar con rigor el análisis de lo que significa las rutas del narcotráfico, porque esas zonas son zonas donde las fuerzas armadas de ambos países de alguna manera participan en ese tipo de tráfico ilegal ; igual en las zonas fronterizas con Venezuela y Ecuador y en la parte de la Amazonía.

Habría que ver también que lógica ahí allí, porque de acuerdo con las personas que trabajan en esa zona, es que uno ve presencia armada grandísima y son policía panameña y fuerza armada colombiana y se supone que por ahí no debería haber presencia de guerrilla, no debería haber presencia de grupos paramilitares pero a los únicos que les caen es a los migrantes que están pasando. No le caen al narcotraficante al que está pasando personas para traficar con personas y ahí es interesante analizar por qué razón aún con la presencia de un brazo militar fuerte que se supone están ahí para el control de las drogas no ataca directamente a esos flujos de mercancías gigantes pero si a las personas que están huyendo por su vida.

En cuarto lugar, a partir del libro de Margarita Serje “ El revés de la Nación” y del libro de Arturo Escobar “ Territorios en el Pacífico” se encuentra un argumento que plantea que realmente hay una presencia del Estado(y es una presencia fuerte) , pero su presencia es de otro tipo , es de tipo militar. Entonces ¿Cuál es la idea de soberanía allí? ¿Qué tipo de presencia está haciendo? Y eso como que justifica cualquier tipo de respuesta abusiva por parte del Estado. El Estado con su brazo armado como que puede darse unas disculpas para actuar de una manera abusiva con los ciudadanos que están en el territorio. Porque de parte de desconocer que ellos hacen presencia allí.

Y yo creo que ese es el caso de las comunidades indígenas que están confinadas allí. Allí no importa la seguridad humana sino simplemente la seguridad de la nación en una idea de centro periferia, en el sentido que al proteger esa zona, esta protegiendo la existencia del Estado Colombiano , por ejemplo.

De esta manera, si se complejiza este punto con los otros 3 puntos uno nota que no es real porque las políticas macroeconómicas hace rato negociaron esa soberanía. El trafico de todo tipo de productos existe porque precisamente hay una relación entre territorios distintos. Y los proyectos de desarrollo económico implican relaciones que van más allá de los dos Estados.

(DR) Con respecto a esto, ¿existe alguna falta de voluntad política para que Panamá no quiera llegar a acuerdos con Colombia en temas de jurisdicción para los migrantes?

El mejor ejemplo de la falta de voluntad, no de un gobierno sino del Estado, es el drama de esas personas que tienen la Protección Temporal Humanitaria, que eran las personas que realmente estaban confinadas en la frontera . Y esto quiere decir que no se permite que estas personas hagan uso del territorio panameño sino aceptar que están en un lugar y que no las pueden devolver a su país por tratados internacionales. Pero se supone que la protección de un Estado no es que reciba a la persona y la confine en un lugar sino que le permita vivir.

Otro ejemplo de falta de voluntad tiene que ver con el tipo de funcionarios que están en las direcciones de refugio y en el caso panameño eso es exagerado y dramático. La gente da cuenta de tipo de funcionarios que no tiene ningún tipo de formación, ningún tipo de sensibilidad para eso, que los rotan y tienen que llegar a aprender nuevamente.

Otro tema que han denunciado es la corrupción al interior de estas direcciones, gente que aprovecha esas posibilidades que tiene para entrar en las dinámicas del tráfico de personas. Ese es el mayor indicador de falta de voluntad de un Estado.

En relación con el tema de los retornos hay una problemática y es que hay caso de gente que regreso y volvió a ser victimizada, o volvieron a ser amenazados o asesinaron a un familiar. Ese es exactamente el riesgo y ahí se muestra que no es un tema menor y no es que el Estado puede decidir diciendo que en Colombia ya todo está bien y que pueden regresar. Lo que demuestra exactamente que no se toma en serio lo que significa la protección de esas personas o que simplemente se reconoció porque eran obligación.

Finalmente, es necesario indagar que pasaba en ese momento, que el flujo no estaba por la zona Caribe sino solo de la zona del Choco y la parte del Darién pero ahora la mayoría están llegando desde la zona del Caribe. Una de las hipótesis es que esa zona esta consolidada y que durante esos 8 años se logro consolidar un plan que los paramilitares empezaron en el Urabá y que lo extendieron en toda esa zona.

Así mismo, es necesario ampliar el marco normativo entre los dos países para mayor protección de los migrantes. En el caso de Ecuador durante el gobierno de Uribe lo que se dio fue un tipo de acción más critica de parte del gobierno ecuatoriano con respecto al gobierno de Uribe y en particular con el tema de las fumigaciones ya que Ecuador reconociera como refugiados a personas que en su declaración dijeran que habían huido por fumigaciones, eso es justamente señalar que esa política de ese gobierno esta en contra de lo que Ecuador piensa que es una política para los ciudadanos. También en que Ecuador incluyó esa mirada del Plan de México de las fronteras solidarias y ciudades solidarias.

Pero en el tema de Panamá es que es una debilidad institucional del Estado, y se tendría que poner en consideración las políticas en general de un Estado, en este caso no solo el trato a los refugiados sino a los migrantes económicos. En Panamá es bien recibido el que va a invertir pero al migrante y al refugiado se la ponen mucho más difícil.

Anexo 3. Tabla 1. Homicidios relacionados con la confrontación armada comparados con el total de homicidios 2003-2007.

	2003	2004	2005	2006	2007
Homicidios relacionados con la confrontación armada	2.539	2.561	2.553	1.919	1.744
Total de homicidios	23.523	20.210	18.111	17.479	17.198
Participación %	11	13	14	11	10

Fuente: Vicepresidencia de la República. “Impacto de la PDSD sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los DDHH”.p97.

Anexo 4. Seguridad Democrática ¿más intervención militar?. Discursos Álvaro Uribe.

Ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2002, el presidente Uribe comparó las drogas ilícitas con armas de destrucción masiva y pidió ayuda al mundo para derrotar el terrorismo:

El problema colombiano es un riesgo para la estabilidad democrática de la región. Necesitamos ayuda del mundo para resolverlo. Pido ayuda del mundo porque mi Gobierno tiene la decisión de derrotar el terror, de que no pasane estos cuatro años como un nuevo triunfo de la delincuencia ni como una nueva prueba de vacilación del Estado y la sociedad a la arrogancia de los violentos.

El foro de las Naciones Unidas está preocupado, por las armas de destrucción masiva, y nosotros compartimos esa angustia. Oor favor, debemos entender que la droga tiene una capacidad de destrucción masiva, como la más terrible de las armas químicas.

Tenemos la determinación de eliminarla. Pedimos al mundo un compromiso igual. No podemos continuar con decisiones y acciones a medias, tímidas. Mientras se divaga, el terrorismo siembra y trafica con más droga. (Presidente de la República, 2002a)

En un discurso pronunciado ante la Conferencia de las Américas, convocada por el *Miami Herald*, el presidente insistió en el poder desestabilizador del conflicto armado colombiano:

El conflicto que azota a Colombia tiene el potencial para desestabilizar el conjunto de países vecinos. Nuestros grupos violentos son poderosamente ricos a diferencia de las viejas guerrillas latinoamericanas que pudieron sostenerse por donaciones que llegaban del exterior.

Necesitamos ayuda para superar este estado de violencia al cual nos han sometidos organizaciones cuyos actos corresponden al terrorismo que se describe en la legislación de los Estados Unidos y de muchos países europeos. (Presidencia de la República, 2002 b)

Las advertencias se reafirmaron en otro evento internacional realizado semanas después en Cartagena , en el que el Primer Mandatario usa la palabra refugio para referirse a delincuentes en territorio de países vecinos:

Necesitamos la cooperación de todos los países vecinos. Yo le he dicho a representantes de la hermana Venezuela, del hermano Brasil, del hermano Ecuador, del Hermano Perú , de la hermana Panamá, de nuestros vecinos, que estas fronteras hay que abrirlas para las personas de bien pero cerrarlas a la delincuencia.

El país que se pone a refugiar a la delincuencia, pensando que esta delincuencia no va hacer daño en su territorio, es como aquel que quiere cabalgar en un tigre, pensando que va amansar el tigre, y termina en su vientre.

Esta delincuencia, cuando logra cruzar una frontera y refugiarse, se maneja muy bien, pero después se transforma y aparece de nuevo su ferocidad. Es como intentar domar un carnívoro con hierbitas: el primer día las recibe, el segundo día también, el tercero se reencuentra con su condición de fiera carnívora y le arranca la mano al que generosamente se acerca a ofrecerle una lechuguita o una col.

Temo que si la delincuencia se alberga en cualquiera de nuestros vecinos, termina causando enormes problemas a la población de ese país; termina secuestrándolo, matándolo y entonces llegan la guerrilla, los paramilitares, el narcotráfico, y ese vecino en lugar de aislarse del conflicto colombiano por el camino de tener una actitud neutra, como algunos la llaman, frente a los actores violentos de Colombia, puede quedar convertido en una sucursal del conflicto colombiano. (Presidencia de la Republica, 2002 c)

La canciller Carolina Barco fue más allá en su propuesta para superar o resolver un conflicto interno cuando afirmó ante el Consejo de Seguridad de la ONU que:

El desbordamiento de algunos conflictos internos, o la internacionalización de los mismos en razón de su asociación con actividades criminales, nos indica que no siempre un problema nacional se supera o resuelve con un tratamiento puramente nacional. Se vuelve necesario enfocarlo en el contexto de la responsabilidad compartida, para manejar fenómenos asociados como el problema mundial de las drogas ilícitas. Con mayor razón en tiempos del terrorismo, que es una amenaza global para la comunidad de naciones democráticas. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002)

La estrategia de internacionalización del conflicto se hizo evidente, una vez más, en la declaración presidencial con motivo del repudiable atentado terrorista al Club el Nogal, cuando el Presidente comparó la situación con la de Iraq:

Necesitamos que el mundo democrático venga a Colombia a ayudarnos a derrotar el terrorismo. Necesitamos que así como se está dando en Naciones Unidas una discusión sobre el caso de Irak, el mundo tome la decisión de ayudar a Colombia. Necesitamos la tecnología de los países democráticos, sus recursos técnicos, sus recursos financieros, sus sistemas de transporte, para que le ayuden a nuestra Fuerza Pública y a nuestra Fiscalía a derrotar los terroristas. (Presidencia de la República, 2003 a)

Al anunciar su apoyo a la coalición que invadió Iraq, el Presidente se refirió a la cooperación internacional como algo más que discursos:

“Al participar Colombia en esta coalición contra el terrorismo, fortalece su posición internacional para conseguir aliados que nos ayuden a derrotar el terrorismo interno. También hemos aprendido que la cooperación internacional que requerimos no se puede quedar en el discurso, tiene que basarse en apoyo político, buenos oficios y, además, en acción militar efectiva. (Presidencia de la República, 2003 b)

En Ecuador, el Presidente volvió con amplitud sobre sus tesis:

Lo que hay en Colombia no es un conflicto, es un desafío de un grupo de terroristas contemplados por Estados permisivos contra 44 millones de ciudadanos. (Presidencia de la República, 2003 c)

Durante esta visita al vecino país del Ecuador, el Presidente se refirió a la Declaración del Grupo de Río sobre Colombia, promovida por el presidente Lucio Gutiérrez, en Cuzco:

El grupo de Río, tuvo la feliz iniciativa de abrir un camino para que todos los países integrantes de ese grupo produjeran dos decisiones: la decisión de pedir que Naciones Unidas cumpla su tarea de gestor de buenos oficios para conminar a los grupos violentos de Colombia a sentarse en la mesa de diálogo , pero con consecuencias.

Aquel día, después de haber conocido su proposición, me permití decir desde Cuzco, donde se reunía el Grupo de Río, que la proposición suya era innovadora y no retórica. Innovativa porque lograba reunir el consenso del Grupo de Río para pedirle a Naciones Unidas una gestión que no había hecho, y conminar a los grupos violentos de Colombia a sentarse alrededor de la mesa de diálogo a buscar la paz. Y no retórica porque era una proposición con consecuencias, una proposición llamada a producir resultados. Recuerdo el segundo párrafo, vigente hoy, de su autoría, señor Presidente: “ si los grupos violentos de Colombia desatienden el llamado del Grupo de Río y el llamado de Naciones Unidas y con el Gobierno de Colombia coordinará las acciones subsiguientes.

Señor Presidente, además eso tuvo mucho valor porque fácilmente los Jefes de Estado, los delegados de las Naciones Unidas, apoyan una proposición queriendo la paz. Pero son muy escasos aquellos que le dicen a los grupos terroristas: O hacen la paz o déjenos saber que vamos a buscar alternativas porque, de todas maneras. Tiene que haber paz. Eso fue lo que más me gusto de su valor civil. Usted hizo un llamado democrático al diálogo, pero al mismo tiempo nos advirtió que era necesario una conminación. Y nos ha abierto un gran camino. Yo le decía a

Colombia, después de aquella reunión cuando se aprobó su proposición : “tenemos compañía”. Tiene que haber paz.

Ya no es sí o no. Ahora es sí o sí. Y se consigue a través del diálogo estimulado con las Naciones Unidas o a través de otras alternativas que vamos a buscar con nuestros vecinos, con el liderazgo del pueblo y del Gobierno ecuatoriano y todo el apoyo de los países del Grupo de Río. (Presidencia de la República, 2003 d)

En su nueva comparecencia ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en 2003, el presidente dijo:

Nuestro problema es una amenaza internacional. Si Colombia no destruye la droga, la droga destruirá la cuenca amazónica. Si Colombia no frena el terrorismo, éste pondrá en dificultades a las democracias de la región. De esta manera, lo han entendido el presidente del Ecuador, Lucio Gutiérrez, y el Grupo de Río que aprobó su proposición para que Naciones Unidas adelante esfuerzos tendientes a la negociación con los terroristas colombianos, o en su defecto se busquen alternativas para superar el problema. (Presidencia de la República, 2003 e)

Y en su intervención más reciente, el Presidente habló sobre “cooperación contra el terrorismo”. En su discurso ante la OEA, expresó:

Los terroristas no respetan fronteras, la arrogancia del criminal , derivada de su sed de sangre y de su ambición de dinero, su cinismo , le lleva a tratar cínicamente , no solamente las instituciones de su país de origen sino las instituciones de cualquier país. Para ellos no hay países hermanos, para ellos simplemente hay idiotas útiles. Ello se aprovechan de la pasividad de algún gobierno para combatirlos y terminan maltratando a los ciudadanos del país de ese gobierno.

El problema del terrorismo en Colombia, de la droga en Colombia que lo financia, es hoy un problema de Colombia y entraña en un riesgo de contagio para todos los países hermanos.

Por eso, yo quiero invitarlos a que fortalezcamos nuestras acciones de cooperación contra el terrorismo. La mayor responsabilidad la tiene Colombia para evitar que estos terroristas extiendan sus actividades a los países hermanos, pero mucho nos ayudará a cumplirla en la medida que haya más y más cooperación. (Presidencia de la República, 2004)

Fuente: Rojas, Jorge y Ceballos Marcela. “Seguridad Democrática ¿más intervención militar?”. En *Colombia: Migraciones, Transnacionalismo y Desplazamiento*, 2006. pp. 525-531.

Anexo 5. Tabla 2. Tendencia Anual Migraciones Forzadas Transfronterizas.

País/Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Ecuador	900	1.200	3.500	4.000	3.100	9.698	10.280	12.000	24.751	69.429
Venezuela	1.500	2.000	3.000	7.000	5.800	3.080	5.570	9.500	11.571	49.021
Panamá	300	1.000	2.300	1.500	2.800	1.440	533	300	1.692	11.865
TOTAL	2.700	4.200	8.800	12,500	11.700	14.218	16.383	21.800	40.017	130.315

Fuente: Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y DDHH SISDHES-CODHES.

Anexo 6. Cuadro 2. Legislación Nacional sobre Migración- Panamá.

LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE MIGRACIÓN- PANAMÁ	
LEGISLACIÓN PANAMEÑA SOBRE REFUGIADOS	
Ley N° 25 del 9 de mayo de 2008 - Que establece, con carácter excepcional, los requisitos para que los refugiados y asilados pueden aplicar a la categoría migratoria de residente permanente.	<u>Documento: Ley N° 25 del 9 de mayo de 2008</u>
Ley N° 5 por la cual se aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 26 de octubre de 1977.	<u>Documento: Ley N° 5</u>
Decreto Ejecutivo N° 23 de 10 de febrero de 1998 - por el cual se desarrolla la Ley no. 5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se deroga el Decreto N° 100 del 6 de julio de 1981.	<u>Documento: Decreto Ejecutivo N° 23 de 10 de febrero de 1998</u>
MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA	
Ley N° 3 - Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones (22 de febrero de 2008) (Vigencia a partir del 22 de agosto de 2008.	<u>Documento: Ley N° 3</u>

Ley N° 1 - Que concede facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo, conforme al numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política (2 de enero de 2008)	<u>Documento : Ley N°1</u>
Decreto Ejecutivo N° 320 de 26 de agosto de 2008 - Que reglamenta el Decreto Ley N° 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y dicta otras disposiciones	<u>Documento: Decreto Ejecutivo N° 320 de 26 de agosto de 2008</u>
Decreto Ley N° 16 sobre Migración (30 de junio de 1960)	<u>Documento: Decreto Ley N° 16</u>

NACIONALIDAD

Ley N° 7 Desarrollo del Artículo 12 de la Constitución (14 de marzo de 1980)	<u>Documento: Ley N° 7</u>
Decreto N° 59 Reglamento del Artículo 7 de la Ley N° 7 de 1980 (4 de agosto de 1988)	<u>Documento: Decreto N° 59</u>

DERECHOS HUMANOS

Ley N° 7 de 5 de febrero de 1997 por el cual se estableció la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá (Con Exposición de Motivos)	<u>Documento: Ley N° 7 de 5 de febrero de 1997</u>
---	--

TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES

Ley N° 16 de 2004 -Contribución a la prevención y la eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana	<u>Documento: Ley N° 16 de 2004</u>
---	---

Fuente: Cuadro elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de ACNUR.
Base de datos legal. Legislación Nacional Panamá.

Anexo 7. Informe Situación de colombianos y colombianas en Panamá.

SITUACIÓN DE COLOMBIANOS Y COLOMBIANAS EN PANAMÁ.

Juan Felipe Carrillo

Área de Incidencia

Servicio Jesuita a Refugiados-Latinoamérica y El Caribe

Por medio del presente informe se pretende brindar un panorama general de la realidad que viven los colombianos que han debido buscar protección en Panamá como consecuencia del conflicto armado colombiano. Para este fin, se hará una breve presentación de los principales acontecimientos del contexto en el presente año que han conducido a que los migrantes irregulares en general –entre los que se encuentran solicitantes de asilo y personas en necesidad de protección internacional (PNPI) provenientes de Colombia- lleguen a ser concebidos como una amenaza para la seguridad nacional y que desde este enfoque se esté orientando la política migratoria en el país.

Como un segundo punto, se hará una aproximación a la situación actual vivida por las personas mencionadas en cuanto a su capacidad de acceso a la protección internacional y a las vulneraciones que se han cometido en su contra, de la misma manera que se abordarán las dificultades que se les han presentado de cara al logro de soluciones duraderas, para concluir con una serie de breves recomendaciones.

Estas informaciones fueron recolectadas durante una visita a Panamá, llevada a cabo en la semana del 12 al 20 de julio del presente año y han sido complementadas con la revisión de informes que se han producido a lo largo del año.

1. CONTEXTO POLÍTICO.

A continuación se exponen algunos elementos relevantes del contexto que pueden permitir enmarcar la actualidad nacional de Panamá en lo que concierne a la situación de la PNPI colombiana en un contexto político desafiante. Lo anterior con el fin de mostrar brevemente la complejidad que presenta la realidad panameña tanto para las personas que buscan protección en el país como para las organizaciones que adelantan labores humanitarias en favor de estas personas.

1.1. Enfoque de Seguridad – Criminalización de Migrantes.

El Servicio Nacional de Migración es la entidad suprema en asuntos migratorios, mientras ONPAR es la oficina que se encarga de preparar las solicitudes de refugio en el país. Las dos oficinas –que intervienen en el proceso de determinación del estatus de refugio- hacían parte del Ministerio de Gobierno y Justicia, pero desde el presente año el Servicio Nacional de Migración ha pasado a hacer parte del naciente Ministerio de Seguridad Pública, creado con el objetivo de “determinar las políticas de seguridad del país, planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo de los estamentos de seguridad e inteligencia”¹ como resultado de la necesidad de “hacer cuanto sea posible por superar el flagelo de la violencia, y permitir la convivencia pacífica de los habitantes de esta Nación”²

Este enfoque de seguridad, también se ve reflejado en las relaciones bilaterales de Colombia y Panamá, donde la agenda de cooperación se ha enfocado en establecer una lucha frontal contra el narcotráfico que ha conducido al incremento de las medidas de seguridad en las zonas de frontera, consolidándose como uno de los ejes de la política pública actual. De este modo, se formalizó la creación de once bases aeronavales para garantizar la seguridad y el control de fronteras, una de estas bases se encuentra en cercanías a Puerto Piña en la Provincia de Darién.

1.2. Situación en Frontera.

El 25 de junio se produjo un incidente con una mina antipersonal (MAP) en la Provincia de Darién que dejó heridos a dos policías panameños del Servicio Nacional de Fronteras (Senafron), esta mina fue atribuida a las FARC-EP.

El incidente trajo como consecuencia el endurecimiento de las políticas de control en la zona fronteriza con Colombia, lo cual podría ser equiparable con un estado de sitio declarado de facto que se materializó en la suspensión de vuelos a la Provincia –vale la pena tener en cuenta que solo es posible acceder a esta zona desde el resto del país por vía aérea o fluvial, siendo la segunda una opción que tarda más de doce horas- las requisas y controles continuos a las comunidades de frontera, la suspensión de la cadena de abastecimiento y el control a la entrega de alimentos en esta zona.

¹ Proyecto de ley No. 111 de 2010. Mediante el cual se crea el ministerio de seguridad pública y dicta otras disposiciones. Disponible en: http://www.asamblea.gob.pa/actualidad/proyectos/2010/2010_P_111.pdf

² Ibid.

Una misión humanitaria llevada a cabo por el SJR en inmediaciones del Río Tuira, permitió evidenciar este hecho, a la vez que fue posible tener conocimiento de controles realizados por el Senafron a los pobladores a quienes se les interrogaba sobre su presunto apoyo a grupos armados irregulares en el momento que intentaban llevar alimentos hacia las zonas altas.

1.3. Acontecimientos en la Provincia de Bocas del Toro.

El 11 de julio de 2010, tras 10 días de huelga por parte de los empleados de las bananeras de Bocas del Toro –gran parte de ellos de la etnia Ngäbe Bugle- se presentaron fuertes enfrentamientos y acciones represivas por parte de la policía, que dejaron como saldo “2 víctimas fatales, 5 decesos de menores (posiblemente relacionados con el empleo de gases lacrimógenos por parte de la fuerza pública) y 716 heridos, varios de ellos con lesiones en la vista ante los perdigones utilizados en los enfrentamientos”³.

*...encontré 10 heridos (todos Ngäbes, en el Seguro), todos se habían podido comunicar ya con la familia...Todos con problemas en uno de los ojos, menos uno que tiene los dos ojos con complicaciones.*⁴

La razón de esta huelga fue la aprobación de la Ley 30 de 2010, conocida popularmente como la “Ley Chorizo”, la cual fue concebida inicialmente como una ley de aviación comercial y que en el desarrollo terminó modificando otros asuntos distantes del objeto para la cual fue concebida tales como el derecho a huelga, la eliminación de las cuotas sindicales, establece que integrantes de la policía que cometen delitos en desarrollo de sus funciones no serán retirados del cargo a la vez que elimina los estudios de impacto ambiental en megaproyectos que el gobierno determine.

... Los acontecimientos de Bocas del Toro han puesto en evidencia la situación de especial vulnerabilidad de minorías étnicas y grupos indígenas...

Disposiciones como las contenidas en la Ley 30 han generado gran preocupación entre sectores de la sociedad civil en la medida en que pueden dar lugar a una serie de vulneraciones a los derechos humanos. Un ejemplo es el retiro de los estudios de impacto ambiental como paso previo a la implementación de megaproyectos, ya que algunos de estos se pretenden llevar a cabo en las comarcas indígenas, territorios colectivos amparados por la legislación nacional, lo cual pone en riesgo las ya afectadas condiciones de vida de estos pueblos.

³ Defensoría del Pueblo de Panamá. Octubre 27 de 2010.

⁴ Informe de organizaciones de la Iglesia Católica sobre las personas afectadas por los acontecimientos de Bocas del Toro. Julio 12 de 2010.

Este asunto adquiere especial relevancia, en la medida en que en el país se puede encontrar que existen grupos indígenas en necesidad de protección internacional, como es el caso de los indígenas Emberá que provienen de Colombia y se asientan en la Provincia de Darién.

2. CONDICIÓN ACTUAL DE PNPI, SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADOS.

En este punto se exponen las principales iniciativas que ha adelantado el gobierno para atender las necesidades de personas que se encuentran en el país en condición irregular y las limitaciones de éstas. También se incluye un apartado sobre la situación de las personas bajo el Estatuto Humanitario Provisional de Protección, cuya situación resulta de especial atención y, se concluye con un recuento de la situación de solicitantes y refugiados en cuanto al goce o vulneración de sus derechos.

2.1. Cifras.

- Refugiados reconocidos: 1.075.⁵
- Personas bajo el Estatuto Humanitario Provisional de Protección (PTH): 830.⁶
- Solicitantes de asilo: 792.⁷
- Personas en necesidad de Protección Internacional (PNPI): 15.000 (la gran mayoría de ellos de origen colombiano).⁸

2.2. Iniciativas de regularización del Estado Panameño.

2.2.1. Ley de 25 de 2008.

Uno de los aspectos a resaltar en la política migratoria panameña reciente, es la promulgación de la Ley 25 de 2008, por medio de la cual se establece “con carácter excepcional, los requisitos para que los refugiados y asilados puedan aplicar a la categoría migratoria de residente permanente”. Esta ley tiene vigencia de dos años y estará vigente hasta noviembre de 2010.

La ley puede ser considerada como un intento del Gobierno de promover soluciones duraderas para los refugiados en el país, aunque hay que tener en cuenta las limitaciones que presenta:

- Solo es aplicable a quienes lleven viviendo en el país más de 10 años bajo la condición de refugiados.

⁵ Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. Panamá.

⁶ SJR. Censo de Población Protegida Humanitaria en la Provincia de Darién y el Corregimiento de Puerto Obaldía.

⁷ <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/la-situacion-en-los-paises-vecinos/>

⁸ Ibid.

- Los refugiados reconocidos en el país son 1.075 por lo que la ley abarcaría un espectro muy bajo en relación con las personas en necesidad de protección internacional.
- Por las limitaciones en cuanto a fecha y estatus de refugio no se constituye en una alternativa válida para quienes se encuentran bajo el Estatuto Humanitario Provisional de Protección.

2.2.2. Crisol de Razas.

Otra de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno panameño para atender las necesidades de migrantes en condición irregular fue el programa conocido como Crisol de Razas.

Del 15 al 17 de julio se llevó a cabo en Ciudad de Panamá una jornada masiva dirigida a personas que no habían logrado definir su situación migratoria y que llevaran como mínimo dos años de estadía en el país, con el fin de otorgarles un permiso de residencia por dos años. Esta iniciativa fue la segunda de su tipo en el año (la primera se realizó en la Provincia de Bocas del Toro). Esta iniciativa fue en su momento sujeto de discusión por parte de organizaciones que trabajan el tema de migración y refugio debido a que:

- No ofreció una solución permanente a las personas, ya que otorga un permiso de residencia que expira a los dos años de ser expedido sin posibilidad de ser renovado, a la vez que no daba respuesta a la incapacidad de los-as solicitantes de tramitar un permiso de trabajo.
- Los costos en los que debieron incurrir las personas para poder obtener el permiso -por concepto de cancelación de una multa- oscilaba entre los USD \$765 y los \$2.600 por persona.
- Surge el interrogante sobre las personas que venían tramitando su solicitud de refugio desde tiempo atrás, ya que la necesidad de regularizar su situación podría conducirlos a desistir de dicho proceso en la búsqueda de una solución inmediata y distante de los principios de protección que establece la Convención de 1951.

2.3. Personas bajo el Estatuto Humanitario Provisional de Protección.

El Decreto Ejecutivo No. 23 de 1998 reglamentó la Ley 5 de 1977 por medio de la cual el Estado panameño ratifica la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. A través de este decreto se creó el Estatuto Humanitario Provisional de Protección (PTH), figura concebida para aplicar en casos de afluencia en gran escala de personas que ingresan al país en busca de protección y que no gozarán de los mismos beneficios legales y sociales otorgados a los refugiados según la Convención y el Protocolo.

ARTÍCULO 81. Los beneficiarios del Estatuto no gozarán de los mismos derechos y beneficios legales y sociales de aquellas personas reconocidas formalmente como Refugiados con fundamento en la Convención de 1951 y Protocolo, de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.⁹

En diciembre de 1999 la toma guerrillera de Juradó, municipio colombiano ubicado cerca de la frontera con Panamá, causó un flujo masivo de refugiados hacia la Provincia de Darién. A la mayoría de las personas que huyeron de Juradó se les otorgó el estatuto.

Las personas bajo este estatuto han visto vulnerados sus derechos a la salud y la libre circulación por el territorio debido a que deben contar con una orden de remisión aprobada por ONPAR y el Servicio Nacional de Migración para poderse desplazar fuera del territorio en el que se encuentran, incluso para atender una emergencia médica.

ARTÍCULO 84. El Órgano Ejecutivo, con el asesoramiento de ONPAR, dispondrá de lugares de recepción, en razón de la necesidad de seguridad y bienestar de quienes sean acogidos al Estatuto y de la capacidad del Estado para ofrecérselas. También señalará las limitaciones de movilización de las personas que ingresan masivamente al país.¹⁰

Al ser aprobado este decreto se tenía previsto que el estatuto se aplicaría por dos meses, tiempo en el cual el estado brindaría protección provisional a las personas mientras gestionaba el alcance de soluciones duraderas enfocadas solamente al retorno o al reasentamiento.

Un censo adelantado en abril de 2009 por organizaciones de la sociedad civil en la Provincia de Darién y en el Corregimiento de Puerto Obaldía da cuenta de 830 personas bajo este estatuto en 7 municipios (Boca de Cupe, Yaviza, El Real, Yape, La Palma, Puerto Obaldía, Jaqué), algunas de estas personas ya han completado 11 años en el país sin poder regularizar su situación.

... ¿y qué ocurre con sus hijos?

Los niños-as que llegaron durante el periodo en mención (hace 11 años) ya son jóvenes.

En la actualidad carecen de documentos, lo cual conduce a la vulneración de otros derechos fundamentales como es el caso de la educación, frente a la cual, si bien se les garantiza el acceso al sistema educativo no se les expide un certificado escolar que les permita acreditar los grados cursados, imposibilitándolos de seguir adelante con sus estudios universitarios.

⁹ DECRETO EJECUTIVO No. 23 de 10 de febrero de 1998 por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto No. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de Octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias.

¹⁰ Ibid.

De la misma manera, si bien algunos de ellos-as son ciudadanos panameños por haber nacido en el territorio nacional, se les niega el derecho al registro debido al estado de indocumentación de sus padres.

Debido a toso lo expuesto anteriormente, se hace necesaria una Ley para otorgar residencia a la población bajo el estatuto y que se encuentra confinada en la frontera, que les permita regularizar su situación en el país ante la imposibilidad de retornar a Colombia. Vale la pena mencionar que esta necesidad ha sido expuesta en encuentros binacionales por parte de los Cancilleres de Colombia y Panamá, pero a la fecha no se ha producido cambio alguno.

02/09/2008. Panamá y Colombia firmaron el martes varios acuerdos de cooperación bilateral en áreas económicas, sociales y de seguridad, en el marco de la XIII reunión de la Comisión de Vecindad entre ambos países, informaron fuentes oficiales... Lewis anunció a su homólogo colombiano la intención del gobierno panameño de regularizar a 528 personas desplazadas de Colombia que desde hace más de una década viven en territorio panameño en situación de Protección Temporal Humanitaria.¹¹

A principios de 2009, durante el cierre de la administración del Presidente Martín Torrijos, las organizaciones de la sociedad civil circularon un borrador de proyecto de ley a la Cancillería que facilitara la integración social y laboral de las personas bajo el estatuto por medio de la cesación de su condición. Con el cambio de Gobierno este proceso queda en manos de la ONPAR desde donde se asegura que se le está haciendo seguimiento, sin que a la fecha se haya presentado cambio alguno, el proceso a su vez se ha ido alejando de la sociedad civil a quienes se les han ido cerrando gradualmente los espacios de participación.

2.4. Derechos de las PNPI, solicitantes y refugiados.

*Se observan faltas al debido proceso de solicitud de refugio y al cumplimiento de los principios básicos de la protección internacional como son: **el derecho de asilo** (acceso al procedimiento), **non refoulement** (no devolución y no rechazo en frontera), **la no sanción por ingreso ilegal o irregular** (detenciones arbitrarias) y **la no discriminación**. Existen problemas en cuanto al acceso efectivo a derechos, más que nada relacionados a **la falta de una documentación oportuna**, (incluyendo permisos de trabajo).¹²*

2.4.1. Acceso al Proceso de Determinación.

La principal dificultad que se encuentra en cuanto al acceso al derecho de asilo está relacionada con las dificultades que se presentan para acceder al proceso de determinación como tal.

¹¹ <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/25803>

¹² Human Rights Council. Working Group on the Universal Periodic Review. Compilation prepared by the office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1. Panamá.

En este sentido se puede encontrar que de acuerdo a lo contemplado en el Dec. 23/1998, el proceso de solicitud se compone de dos fases. En la primera la ONPAR estudia si los casos son **admitidos a trámite**, esta fase tardaba usualmente entre 1 y 2 años y en la actualidad se está dando respuesta en promedio a los 6 meses. Una vez admitido a trámite, el caso es presentado ante la Comisión de Elegibilidad, donde se estudia el caso para decidir si se reconoce a la persona, hay que tener en cuenta que las reuniones de la Comisión se dan con una frecuencia baja y se presenta una acumulación de solicitudes que datan del año 2006.¹³

Además de las demoras que implica esta “instancia intermedia” en el estudio de las solicitudes, hay que tener en cuenta que en muchos casos estas solicitudes son declaradas sin fundamento y no son admitidas a trámite. El SJR-Panamá atendió un caso este año al que le fue negada la admisión a trámite porque su temor estaba fundado en una amenaza del grupo paramilitar “los rastros” el cual, según el criterio del Gobierno panameño es una “banda delincuencia”.

2.4.2. Detenciones.

*Las detenciones ilegales en contra de solicitantes de refugio, refugiados y asilados son constantes cuando estos no pueden demostrar en primer momento que se encuentran bajo esta protección. Si es fin de semana permanecen en el puesto de detención migratorio o de la policía nacional por más de 24 horas, ya que las oficinas administrativas que atienden estos casos permanecen cerradas hasta el día lunes.*¹⁴

Este punto, además de poner en evidencia la existencia de detenciones arbitrarias en el país, da cuenta de violaciones al debido proceso, ya que la Constitución Panameña establece que el recurso de Habeas Corpus no puede ser suspendido por razón de horas o días inhábiles.

A pesar de la falta de datos consolidados sobre esta vulneración de derechos, desde el SJR-Panamá se puede dar cuenta de dos casos concretos que ejemplifican el irrespeto al principio de la no sanción por ingreso ilegal o irregular en lo que va corrido de 2010:

*A mediados del año 2009 una familia colombiana de la etnia Emberá fue víctima de agresión física en Colombia, un miembro fue torturado por un grupo armado que le exigía delatar algo que él no sabía, fueron amenazados, ellos huyeron y solicitaron refugio en Panamá. Su petición fue rechazada en mayo de 2010, con el argumento de que “el peticionario no reúne los criterios establecidos en la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los Refugiados de 1951 y demás instrumentos jurídicos legales que regulan la materia”. Este solicitante fue detenido 15 días por el Servicio Nacional de Migración por el cargo de que “no había sido notificado” de la resolución de rechazo de la solicitud de refugio, la resolución evidentemente suscrita en ese mismo período de tiempo.*¹⁵

¹³ ACNUR. Situación Colombia (Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela) prioridades en 2010. Marzo de 2010.

¹⁴ MENAMIRE. Aporte para el documento de trabajo sobre detención del SJR-Internacional. Octubre de 2010.

¹⁵ SJR-PANAMÁ. Comunicado con motivo del día internacional del refugiado. Junio 20 de 2010.

El 8 de abril pasado fueron detenidos 3 colombianos solicitantes de refugio, radicados en Puerto Piña Darién, por haber cazado unos puercos de monte para su consumo familiar. Se les formuló posesión ilegal de armas y delito contra el medio ambiente. Sobre este proceso se logró sacarlos en libertad bajo medida cautelar de reportarse periódicamente ante la autoridad competente. Luego fueron detenidos por migración desde el 18 de mayo, y no han sido dejados en libertad porque Migración arguye que esperan que la oficina Nacional de Atención a Refugiado les notifique la decisión sobre la solicitud de refugio, hoy 31 de mayo fueron notificados sobre el rechazo a su solicitud.¹⁶

2.4.3. Devoluciones.

Con respecto al principio de no-devolución también se tiene conocimiento de casos en que este principio no ha sido cumplido por la policía, que ha llevado a cabo devoluciones en la Provincia de Darién sin respetar el debido proceso e incluso sin permitir que las personas se pongan en contacto con la autoridad competente de conformidad con el Dec. 23.

Este caso hace alusión a la devolución de 9 nacionales colombianos en el mes de septiembre de 2010.

El día 10-9-10, ingresaron a Jaqué, procedentes de Colombia, dos familias indígenas, las cuales venían a solicitar refugio por tener dificultades con grupos armados de ese país. Ellos traían una nota del Cabildo Mayor de su resguardo de donde venían, donde especificaba las razones muy generales por las que salían del mismo. A pesar de ello y sin siquiera ser puestos a órdenes de Migración fueron devueltos hoy 11-9-10, a eso de las 6:00a.m., hacia Juradó y junto a ellos la pareja de jóvenes que ya había presentado su solicitud de refugio ante el funcionario de ONPAR en esta comunidad.¹⁷

En este mismo sentido ACNUR se ha pronunciado al respecto para apreciar en un panorama más amplio el caso concreto que se expuso: “Aunque no hay datos precisos sobre casos de deportaciones, las personas que entran al país a través de senderos de la selva o pequeños puertos aislados son devueltas sin acceso a los mecanismos de protección”.¹⁸

2.4.4. Documentación.

Las personas, cuya solicitud no ha sido admitida a trámite carecen de un documento provisional que les permita acreditar su condición ante las autoridades (el documento está previsto en la ley para ser expedido en el momento que el caso es admitido a trámite), lo cual les impide en muchos casos la posibilidad de acceder al sistema educativo debido a que se les exige presentar certificados apostillados. De la misma manera les impide tramitar un permiso de trabajo, lo cual los relega a desarrollar actividades económicas informales, aumentando su condición de vulnerabilidad.

¹⁶ SJR-PANAMÁ. Reporte acerca de colombianos detenidos. Mayo 31 de 2010.

¹⁷ SJR-PANAMÁ. Reporte de terreno sobre devoluciones. Septiembre 22 de 2010.

¹⁸ Cfr. 11.

... “durante un trámite de reconocimiento que dura alrededor de ocho meses los solicitantes de refugio no pueden dedicarse a trabajar formalmente en el país, lo cual aumenta su situación de vulnerabilidad, ya que se convierten en blanco del cobro de sumas ilegales de dinero de parte de las autoridades policiales o de detenciones de parte del Servicio Nacional de Migración al encontrarse indocumentados, ya que no se les expide una certificación de estatus en trámite”¹⁹

Este problema de documentación no se limita a los solicitantes colombianos lo cual se manifiesta en la falta de documentación de grupos étnicos minoritarios asentados en la Provincia de Darién “La población Emberá panameña y colombiana carece de documentos, sin embargo, como población fronteriza, tiene derecho a la movilización ancestral”²⁰.

Como un aspecto positivo a resaltar en este punto se tiene la buena disposición del Consulado de Colombiano, la cual ha permitido la realización de brigadas de atención en zonas de frontera para facilitar documentos del país de origen a personas en necesidad de protección internacional y solicitantes. En este sentido existe la perspectiva de establecer un “Consulado Móvil” el cual consiste en un equipo que lleve a cabo estas brigadas de atención de manera constante.

3. RECOMENDACIONES.

- Se requiere mayor agilidad en el proceso de determinación del estatuto. Si bien la legislación nacional contempla la instancia previa de estudio de los casos para determinar su admisión a trámite, la Convención del 51 resalta la necesidad de acelerar los trámites de naturalización.
 - De mantenerse este trámite, se requiere que las autoridades competentes (ONPAR, Migración) otorguen a las personas un documento provisional mientras se estudia la admisión a trámite para evitar que los solicitantes sean vulnerables a vulneraciones de derechos en este periodo.
- Es indispensable dar seguimiento a la propuesta de reforma al Decreto 23 en relación con el Estatuto Humanitario Provisional de Protección. Al verse cerradas las puertas a la participación de la sociedad civil en el proceso, la incidencia que se pueda hacer desde el ámbito internacional a las instancias comprometidas (ONPAR, Cancillería) puede ser de gran ayuda. Esta incidencia se puede adelantar desde Estados Unidos, pero también desde Colombia, basada en los acuerdos binacionales suscritos.
- Ante las deficiencias detectadas en materia de documentación en zonas de frontera, las experiencias adelantadas con el Consulado de Colombia pueden constituirse en un modelo. El

¹⁹ Red Derechos Humanos – Panamá. 2010.

²⁰ Cfr. 13.

desarrollo de brigadas móviles con la autoridad competente (Servicio Nacional de Migración) pueden ser de gran ayuda.

- Poner en conocimiento de las autoridades panameñas la experiencia del Registro Ampliado en Ecuador puede ser de gran ayuda para el desarrollo de políticas que atiendan las necesidades de protección de las PNPI colombianas, pero hay que tener en cuenta que previo al registro ampliado, el gobierno ecuatoriano incluyó en su legislación la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984.
- Frente a las devoluciones y las detenciones arbitrarias se requiere de mecanismos de observancia impulsados desde la sociedad civil, que permitan poner en conocimiento de manera oportuna sobre las situaciones que se produzcan a organizaciones en el ámbito internacional.
- Se hace indispensable que el Gobierno panameño ratifique el Convenio 169 de la OIT, relativo a pueblos indígenas y tribales, como una medida para garantizar la preservación de su cultura y sus prácticas ancestrales, promover su participación libre e informada sobre decisiones que les afectan y para proteger sus territorios.

Fuente: Carrillo, Felipe. *Situación de colombianos y colombianas en Panamá*. Documento Interno de Trabajo SJRLAC. Inédito.

Anexo 8. Tabla 3. Personal capacitado en el exterior por docentes de la Policía Nacional de Colombia en el año 2009.

PAIS	ENTIDAD	CURSO	No. PARTICIPANTES	No. INSTRUCCIONES
MÉXICO	SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA	CAPACITACIÓN MANDOS MEDIOS POLICÍA FEDERAL	236	10
		FORMACIÓN INICIAL POLICÍA FEDERAL PERFIL INVESTIGADOR	4.109	80
	ESTADO JALISCO	SEGURIDAD Y PROTECCIÓN	20	3
	PGR	SISTEMA PENAL ACUSATORIO	30	2
	ESTADO JALISCO	CRIMINALÍSTICA	60	4
	ESTADO MORELOS	ANTIEXTORSIÓN Y ANTISE-CUESTRO	30	3
	ESTADO JALISCO	ACTUALIZACIÓN COMANDOS JUNGLA	30	8
		DIPLOMADO BÁSICO INTELI-GENCIA	15	3
	SUBTOTAL			4.530
PANAMÁ	POLICÍA NACIONAL	DIPLOMADO BÁSICO INTELI-GENCIA	177	18
	POLICÍA NACIONAL	CURSO BÁSICO POLICÍA JUDICIAL	30	4
	SUBTOTAL		207	22
TRINIDAD Y TOBAGO	POLICÍA NACIONAL	DIPLOMADO BÁSICO INTELI-GENCIA	29	3
	SUBTOTAL		29	3
HAITÍ	POLICÍA NACIONAL	CURSO DE TIRO CON REVÓLVER	357	4
	SUBTOTAL		357	4
TOTAL			5.123	142

Fuente: Policía Nacional Colombia. “Cooperación Internacional de la Policía Nacional “.p.52.

Anexo 9. Tabla 4. Personal Extranjero Capacitado en las Escuelas de la Policía Nacional de Colombia 2009.

UNIDAD	PAÍS	PARTICIPANTES	UNIDAD	PAÍS	PARTICIPANTES
ESCUELA DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA	PANAMÁ	87	CENTRO NACIONAL DE OPERACIONES POLICIALES	GUATEMALA	2
	VENEZUELA	1		ARGENTINA	2
	BOLIVIA	2		BRASIL	5
	CHILE	2		BELIZE	4
	ARGENTINA	2		HONDURAS	2
	PERÚ	2		MÉXICO	4
	ECUADOR	2		COSTA RICA	4
	BRASIL	4		PARAGUAY	1
	MÉXICO	19		PERÚ	13
	REP. DOMINICANA	2		HAITÍ	2
	TOGO	2		JAMAICA	3
	CABO VERDE	2		REP. DOMINICANA	17
	GUINEA	2		PANAMÁ	55
	PARAGUAY	1		SUBTOTAL	114
	SUBTOTAL	130		ESCUELA DE ANTIEXTORSIÓN Y SECUESTRO	ECUADOR
ESCUELA DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL	PANAMÁ	26	GUATEMALA		5
SUBTOTAL	26	MÉXICO	12		
ESCUELA DE TELE-MÁTICA Y ELECTRÓNICA	MÉXICO	7	BRASIL		1
	COSTA RICA	1	REP. DOMINICANA		2
	PANAMÁ	2	PERÚ		2
	SUBTOTAL	10	SUBTOTAL		23
ESCUELA DE PROTECCIÓN	TRINIDAD Y TOBAGO	20	ESCUELA DE GUÍAS Y ADIESTRAMIENTO CANINO	PANAMÁ	4
	PANAMÁ	8		SUBTOTAL	4
	MÉXICO	2	DIRECCIÓN NACIONAL DE ESCUELAS		
	SUBTOTAL	30			
COMANDO DE OPERACIONES ESPECIALES	BRASIL	6	POLICÍA FEDERAL MÉXICO		62
	ARGENTINA	1	FUERZA DE SEGURIDAD DEL BRASIL		123
	MÉXICO	6	CURSO DE ESTADO MAYOR PERÚ		25
	SUBTOTAL	13	VISITA DELEGACIONES PANAMÁ		4
ESCUELA DE CADETES GENERAL SANTANDER	ECUADOR	5	VISITA DELEGACIONES COSTA RICA		4
			VISITA DELEGACIÓN ESPAÑA		2
	SUBTOTAL	5	PRODERECHO MÉXICO		34
			SUBTOTAL		254
TOTAL PERSONAL EXTRANJERO				609	

Fuente: Policía Nacional Colombia. “Cooperación Internacional de la Policía Nacional “.p.53.

Anexo 10. Memorias Conferencia Regional Humanitaria sobre Protección de Personas Refugiadas y Desplazadas – Sección Panamá.

Encuentro Nacional Preparatorio en Panamá

A continuación se presentan las conclusiones de las mesas de trabajo conformadas para acordar la discusión acerca del fenómeno del refugio.

1. Mesas Ciudades Solidarias

Acceso a Derechos

Con el fin de institucionalizar las buenas prácticas, es necesario retomar las lecciones aprendidas o si se quiere las experiencias positivas en la atención al fenómeno del refugio en Panamá, estas son:

- La oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR) ha mejorado la coordinación con organizaciones de sociedad civil y organizaciones internacionales en el manejo de casos ; el reto es institucionalizar el mecanismo de referencia y contra referencia.
- Existe buena coordinación entre ONPAR, la ONG Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP) y el Ministerio de Trabajo, en la expedición de los permisos de trabajo. También existe buena coordinación con el Ministerio de Salud.
- Existe un mecanismo de regularización de población refugiada.
- La base de datos de ONPAR permite la definición de estadísticas de refugio más claras y precisas.
- Se han emitido de forma efectiva las certificaciones a solicitantes de estatus de refugio, reduciéndose así el riesgo de devolución y detención arbitraria.

Algunas de las recomendaciones para mejorar la acción institucional son:

- Realizar campañas de información sobre derechos de personas refugiadas y solicitantes de refugio dirigidas a instituciones públicas, privadas, a población receptora y a la población en necesidad de protección internacional.
- Incorporar el tema de refugio en las políticas públicas.

- Involucrar a la empresa privada en la implementación de estas políticas (acudiendo a la llamada “responsabilidad social”)
- Fortalecer la ONPAR en el aspecto legal y psicosocial.
- Aprovechar en el ámbito de la Comisión de Elegibilidad, ampliarlo a la discusión sobre las políticas públicas y considerarlo como espacio para promover la coordinación interinstitucional.
- Respecto a los flujos mixtos, desarrollar mecanismos de recepción e identificación de perfiles de población refugiada y migrantes en general. Esto implica consolidar un espacio de coordinación con las instituciones encargadas de atender la migración o refugio y los grupos vulnerables, con el fin de canalizar los casos a las entidades correspondientes. (Por ejemplo la Casa del Migrante representa una nueva experiencia)
- Formalizar un espacio de diálogo entre instituciones gubernamentales y sociedad civil.
- Garantizar acceso al debido proceso, estableciendo criterios de admisibilidad claros y acordes a los estándares internacionales.
- Respecto a la documentación, garantizar la calidad del documento que acredita la condición de refugiado o de solicitante de protección, monitoreando el reconocimiento efectivo de su validez por parte de funcionarios públicos (esto requiere acciones de capacitación).
- Respecto al derecho al trabajo, se propone otorgar un permiso temporal de trabajo a solicitantes de refugio para facilitar el acceso o la reducción de los tiempos de procesamiento de solicitud.

2. Mesa Fronteras Solidarias

Magnitud y características de las problemática

Las principales lecciones aprendidas relaciones con las acciones en frontera, tienen que ver con los diagnósticos realizados por sectores académicos, organizaciones locales y ACNUR acerca de la situación de derechos en la frontera panameña. Sin embargo, existen dificultades en el proceso de socialización y en el intercambio de la información entre instituciones y organizaciones no gubernamentales que intervienen en la zona.

Frente a esta situación se hace la siguientes recomendaciones :

- Socializar la información existente, mejorar la articulación entre las distintas organizaciones y unificar los datos disponibles para obtener las estadísticas más confiables.
- Mejorar la difusión de información sobre país de origen.

3. Mesa fortalecimiento de mecanismos institucionales de protección

Las principales lecciones aprendidas en este campo incluyen:

- La ausencia de un plan y una política de Estado. En consecuencia, las capacitaciones realizadas pierden su eficacia , la alta rotación y cambio de funcionarios y funcionarias de las instituciones públicas impide instalar y fortalecer capacidades.
- La ONPAR ha mejorado en le servicio de atención a la población

Frente a esta situaciones se hacen las siguientes recomendaciones:

- Creación de una política de Estado que no sea discrecional, promover el respeto de la normativa existente (por ejemplo reconocer y respetar en la practica el principio de no devolución)
- Fortalecer la ONPAR, promover la articulación entre la ONPAR e instancias como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Educación (MEDUCA), el Ministerio de Salud (MINSA) y otros actores claves.
- Promover la articulación y un rol más activo de la sociedad civil en el desarrollo de acciones de incidencia a favor del cumplimiento de los derechos humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados.

Programas de sensibilización de la población local/ Prevención de la discriminación.

Las lecciones aprendidas en este campo , que se considera una estrategia de protección incluyen :

- Baja inversión gubernamental en el campo educativo
- Interés en los docentes de seguir proceso de formación, pero existen diferencias culturales que impiden el desempeño adecuado de los docentes en las zonas de frontera(muchas veces los docentes que trabajan en frontera vienen de otras zonas del país)
- Permanente rotación del personal docente.

- Respecto a la documentación para títulos de grado, se registran pocas dificultades en el acceso al sistema formal educativo. Sin embargo, en muchos casos al terminar los estudios , el Estado no les otorga el título correspondiente.

Frente a esta situación se hacen las siguientes recomendaciones:

- Promover capacitaciones dirigidas a personal docente en temas de derechos humanos y refugio.
- Implementar programas de sensibilización para autoridades locales.
- Diseñar y avanzar en un observatorio de derechos humanos en la frontera.

Desarrollo Económico y Social

Las principales lecciones aprendidas en este campo incluyen:

- Los proyectos de generación de ingresos implementados en la zona de frontera, los cuales han sido, en general, exitosos.
- Evitar que los proyectos sean asistencialistas en la atención a la población.
- Se rescata la importancia de promover un enfoque de integración comunitaria (con la participación de población receptora y población con necesidad de protección internacional)

Frente a esta situación se hacen las siguientes recomendaciones:

- Promover la creación de bolsas de empleo para la generación de ingresos
- Compartir las experiencias y los proyectos implementados en frontera entre agencias, instituciones y organizaciones.
- Elaborar un protocolo de protección .
- Promover la permanencia de los y las integrantes de las Comisión de Elegibilidad.
- Dotar de recursos humanos y financieros a las instituciones claves en el tema de refugio.
- Promover la apertura de una oficina en el aeropuerto Tocumen para la atención a personas en necesidad de protección internacional, con la participación de ONPAR, el Servicio Nacional de Migración y la ONG CEALP.
- Implementar un proyecto conjunto de base de datos sobre información del país de origen.

- Promover el enfoque diferencial en las acciones a realizar, tomando en cuenta las especificidades de los grupos vulnerables.
- Promover mecanismos de regularización de la situación migratoria de la población bajo protección internacional humanitaria, asentada en la frontera colombo- panameña.
- Transversalizar el tema de refugio en las instituciones(Sistema Nacional de Migración, Policía , funcionarios de instituciones estatales en general) a través de una ciclo de formación de formadores institucionalizado e incluido en el curriculum institucional.
- En el campo de la documentación otorgar un permiso de trabajo temporal a solicitantes del status de refugio en el marco de la promoción de los derechos económicos y sociales.

Conclusiones Finales

- Es evidente la falta de información sobre el tema de refugio en el sector público, privado y entre la población en necesidad de protección internacional.
- Es necesario promover programas de capacitación a funcionarios y funcionarias del sector público, así como a organizaciones de la sociedad civil.
- Es necesario y urgente el fortalecimiento de las instituciones públicas y de la sociedad civil en la región del Darién.
- Son necesarias acciones de promoción de derechos específicos, como el acceso al procedimiento de determinación del status de refugio, documentación, trabajo y educación.
- Es urgente realizar ajustes al marco legal para que esté acorde a los estándares internacionales, simplificar el procedimiento de determinación de la condición de refugiado y replantear el rol de la ONPAR.
- Es necesario promover la difusión de la información sobre país de origen entre los funcionarios y entidades encargadas de atender el refugio.
- Es importante destacar la colaboración de ONPAR y CEALP como buena práctica.
- Es necesario tener en cuenta la presencia de flujos mixtos conformados por personas extra continentales, pero también por personas procedentes del mismo continente latinoamericano y establecer mecanismos de recepción, referencia y atención.

- Entre las soluciones duraderas es necesario promover la integración local (la ley 25 representa un ejemplo) y la regularización de la población bajo protección temporal . Entre ellas promover el reasentamiento solidario para casos específicos.

Panamá: Recomendaciones frente a la situación de derechos de los refugiados

*Santander Tristan²¹

Avances y dificultades en materia a derechos de refugiados:

Los principales avances que queremos destacar son:

- Existe una coordinación creciente entre la Oficina Nacional para la Atención de refugiados (ONPAR) y las organizaciones de sociedad civil, lo cual ha permitido mejorar la comunicación y dar respuesta a las acciones de defensa de los derechos de los refugiados con resultados favorables.
- Existe buena coordinación entre la sociedad civil y el Ministerio de Trabajo en la expedición de los permisos de trabajo y buena coordinación con el Ministerio de Salud.
- La Base de Datos de ONPAR permite la definición de estadísticas más claras y precisas.
- Es relevante el diseño de proyectos específicos sobre la base de datos actualizada y la infraestructura, el cual fue apoyado por el Consejo Noruego para los Refugiados (CNR) y la oficina de Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
- Para quienes estén en el territorio panameño existe la posibilidad de obtener el permiso de residencia permanente con base en la Ley que está por expirar en noviembre.

Las principales dificultades son:

- El marco jurídico el Decreto 23 de 1998 establece un procedimiento que le permite a la ONPAR decidir, con total discrecionalidad, si cada uno de los casos o solicitudes presentados pasa o no a la Comisión de Elegibilidad. Por ello es necesario realizar ajustes al marco legal de tal forma que se ajuste a los estándares internacionales, simplificar los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y replantear el rol de la ONPAR.
- En el Decreto 23 de 1998 se limita la definición de refugiado (no están incorporadas las

²¹ Representante de CEALP/MENAMIRE Panamá

modificaciones de *La Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugiados*)

- Hay obstáculos al ejercicio del debido proceso.
- En la frontera hay obstáculos al ejercicio del derecho de asilo territorial.
- Se han registrado violaciones al derecho al debido proceso y de no persecución por el ingreso irregular.
- Hay baja inversión gubernamental en el campo educativo.
- Exsten vacios en la legislación panameña y en la aplicación de la normativa existente.
- La falta de conocimiento de la legislación nacional e internacional de funcionarios y funcionarios de ONPAR y del Servicio Nacional de Migración.
- Alto grado de rotación de los y las integrantes de la Comisión de Elegibilidad y de la ONPAR, quienes disponen de escasa información sobre el país de origen.

Destacamos los siguientes puntos como buenas prácticas:

- La campaña de sensibilización e información sobre derechos dirigida a las instituciones públicas, privadas y a la población con necesidad de protección internacional.
- La posibilidad de acceso a un trabajo temporal por parte del solicitante de refugio.
- La emisión de una documentación de identificación formal y aceptada por organizaciones públicas y privadas.
- El reconocimiento de la existencia de flujos mixtos, así como la necesidad de implementar el enfoque diferencial en casos en que se reporten este tipo de flujos, pues muchas veces existen situaciones de violencia común combinadas con violencia política y las autoridades imponen una barrera para el acceso de esta población al sistema de protección internacional y al territorio panameño.
- La participación de la sociedad civil por la academia, organizaciones locales y ACNUR, sobre la problemática en la frontera panameña. Sin embargo, existen dificultades en la socialización e intercambio de información entre instituciones y organizaciones que operan en la zona.
- La ONPAR ha mejorado en el servicio de atención a la población.
- Los proyectos de generación de ingresos implementados en la zona de frontera, en general, han sido exitosos.

Recomendamos:

- La reforma legal de Derecho 23 de 1998.
- La elaboración e implementación de un protocolo de protección.
- La promoción de la comunidad de los y las integrantes de la Comisión de Elegibilidad.
- La necesidad de dotar con recursos humanos y financieros a las instituciones clave en tema de refugio.
- La necesidad de Implementar un proyecto conjunto -ONG's, gobierno, ACNUR- de base de datos sobre información de país de origen.
- La necesidad de otorgar un permiso de trabajo temporal a solicitantes de refugio, en el marco de promoción de los derechos económicos y sociales.

En conclusión:

- Falta información sobre el tema de refugio en el sector público, privado, aso como entre población en necesidad de protección internacional.
- Es necesario promover programas de capacitación a funcionarios y funcionarias del sector público y a organizaciones de la sociedad civil.
- Es necesario el fortalecimiento de instituciones públicas y sociedad civil en la zona del Darién.
- Es necesario adelantar acciones de promoción de derechos específicos, relacionados con el procedimiento de determinación de refugio, documentación, trabajo y educación.
- Es necesario tener en cuenta la presencia de flujos mixtos conformados por extra continentales, así como por personas procedentes del mismo continente latinoamericano y establecer mecanismos institucionales de recepción, reerencia y atención.
- En el marco de las soluciones duraderas, es necesario promover la integración local y la regularización de población bajo el estatuto de protección temporal humanitaria. Esto Incluye promover el reasentamiento solidario para casos específicos.
- Es necesario abrir espacios de diálogo interinstitucional y promover la participación ciudadana, fortaleciendo el rol de la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados.
- Es importante rescatar la importancia de promover acciones de sensibilización en todos los niveles, con el fin de prevenir la discriminación hacia la población refugiada en el país.

Silvia Álvarez, colombiana refugiada en Panamá

Quiero plantear algunas preocupaciones adicionales, En el trámite de documentos, es conveniente

abrir una puerta para la generación de ingresos que beneficie a los solicitantes de refugio y agilizar un trámite que les permita trabajar sin inconvenientes. Es importante encontrar un apoyo del gobierno que brinde seguridad en el momento de buscar empleo, esto teniendo en cuenta la discriminación y el desconocimiento por parte de la sociedad receptora y los funcionarios públicos en la legislación y normativa relativa al refugio. Es necesario que la imagen de la población refugiada cambie y se haga un llamado a contribuir para que la situación de esta población mejore, con el fin que sea posible vivir mejor a quienes estamos lejos de nuestra familia.



Fuente: Memorias Conferencia Regional Humanitaria sobre la Protección de Personas Desplazadas y Refugiadas, Seguimiento al Plan de Acción México, Quito 2010.pp.75-80/112-115.

Anexo 11. Análisis de Contenido de Noticias.

Análisis de Contenido						
Fuentes	País	Periodo de Búsqueda	Secciones	Criterio de Búsqueda	Objetivo	Justificación
Semana	Colombia	2002- 2010	Nación Mundo Política Internacional Especiales On -Line	Relaciones bilaterales entre Colombia y Panamá	Determinar las temáticas que tanto Colombia como Panamá priorizan en su agenda bilateral.	Determinar estas temáticas permitirá ver si existe o no relevancia del tema migratorio en la cooperación bilateral y por tanto, reafirmar que noción de seguridad esta prevaleciendo en sus acciones.
Se escogió para este análisis la revista Semana por su claro tono crítico y directo frente a las acciones, discursos y posturas del gobierno Uribe. Sin establecer una posición ideológica clara, la revista ha hecho específicos, en mayor o menor medida, las dudas y cuestionamientos surgidos por parte del trato que el gobierno de 2002 a 2010 tuvo frente al conflicto, sus víctimas, la situación de desplazamiento y migración forzada, las irregularidades cometidas por la fuerza pública y el continuo hostigamiento y señalamiento a la oposición. En ese periodo, aunque quizá con más énfasis durante el segundo mandato,		Responde a los 8 años de periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez				

Semana llevó a cabo y mantuvo abiertas investigaciones, reportajes y columnas de opinión (con autores como Daniel Coronell, María Jimena Duzán o Antonio Caballero, férreos y conocidos opositores a la figura de Uribe y sus partidarios) en las que fue recurrente, en muchas ocasiones, la puesta en duda o al menos el debate sobre el accionar militar, económico y político del ejecutivo. En ese periodo, Semana estableció una línea que abría la polémica contra el establecimiento que la diferenció de medios más tradicionalmente gobiernistas como El Tiempo y RCN.					
Panamá América					
Se escogió el Diario Panamá América por su trayectoria histórica pues es un diario independiente desde 1928. Dirigido por Harmodio Arias, quien estuvo al mando del rotativo desde	Panamá		Nación		

1928 hasta su fallecimiento, en 1962. Posteriormente, se hicieron cargo de la empresa sus hijos, los hermanos Rosario Arias de Galindo y Gilberto Arias G., hasta el golpe de Estado de 1969, cuando la dictadura militar se apoderó del diario. La empresa periodística fue recuperada por la familia Arias en 1989, tras la invasión militar de Estados Unidos a Panamá que derrocó al dictador Manuel Antonio Noriega. De esta manera, es un diario que siempre ha buscado el fortalecimiento de la democracia, de la libertad de expresión, y el mejoramiento del periodismo nacional					
---	--	--	--	--	--

Resultados de principales temáticas										
	Categorías									
	SEMANA									
	N° Noticias	Gas	Narcotráfico	Comercio	Conflicto	Terrorismo	Infraestructura	Migraciones	Energía	Total
2002	19	9	5	4	7	3	3	2	1	34
2003	21	5	5	3	5	4	2	2	1	27
2004	24	10	4	7	6	3	8	2	3	43
2005	16	9	6	3	6	5	1	2	1	33
2006	21	9	8	6	1	1	4	1	2	32
2007	18	8	4	5	3	4	3			27
2008	16	8	5	6	1	2				22
2009	21	6	5	5	4	4	1			25
2010	42	17	12		4	3	1	2		39
Total	198	81	54	39	37	29	23	11	8	282

Resultados de principales temáticas										
	Categorías									
	PANAMÁ AMÉRICA									
	N° Noticias	Migraciones	Gas	Energía	Narcotráfico	Comercio	Conflicto	terrorismo	Infraestructura	Total
2002	2	1			1		1	1		4
2003	4	2	1	1		1	3	3		11
2004	5	3	3	2		1			1	10
2005	3	2	1	2		1				6
2006	5	3	3	1		2	1		1	11
2007	5	6	4		2	1				13
2008	1		1	1						2
2009	9	7	1	2	4		1	1		16
2010	15	8	4	2	4	5		1		24
Total	49	32	18	11	11	11	6	6	2	97

Análisis de Resultados		
Semana	En la Revista Diaria “Semana” se encontraron 198 noticias relacionadas con el criterio de Búsqueda durante los ocho años del periodo de estudio y 282 referencias a los distintos temas encontrados en el análisis.	
	2002	Para este año se encontraron 19 noticias. Entre éstas el principal tema tratado fue la interconexión gasífera entre los dos países. El segundo tema más importante fue el conflicto seguido del narcotráfico. Entre los temas menos relevantes se encontraron el comercio, el terrorismo, infraestructura, las migraciones y la interconexión eléctrica. El total de referencias a los distintos temas fue de 34.
	2003	Para este año se encontraron 21 noticias. El tema del Gas, el Narcotráfico y el Conflicto tuvieron la misma relevancia durante este año. Seguido se encontró el tema del terrorismo y Comercio. En muy bajos niveles se encontró el tema de infraestructura, migraciones y Energía respectivamente. El total de referencias a los distintos temas fue de 27.
	2004	Para este año se encontraron 24 noticias. El principal tema es el Gas con el mayor número de referencias, seguido del tema de Infraestructura que toma un puesto relevante al igual que el comercio y el conflicto. Finalmente los temas menos tratados fueron el narcotráfico, el terrorismo, migraciones y energía respectivamente. El total de referencias a los distintos temas fue de 43.
	2005	Este fue el año en que menos noticias hicieron referencia al criterio de búsqueda. Se encontraron 16 noticias. El Gas es el tema que prevalece, seguido del Narcotráfico y el Conflicto con un mismo número de referencias. Así mismo, con una referencia menos a los anteriores se encuentra el terrorismo y finalmente los temas menos relevantes fueron comercio, infraestructura, migraciones y energía. El total de referencias a los distintos temas

		fue de 33.
	2006	Para este año se encontraron 21 noticias con 32 referencias a los distintos temas. Prevalece en primer lugar el tema del gas seguido del Narcotráfico. El comercio se encontró en un tercer lugar seguido de la Infraestructura. Los temas menos relevantes se encuentran en la energía, el conflicto y las migraciones respectivamente.
	2007	Para este año se encontró 18 noticias con 27 referencias a los distintos temas. El gas ocupa el primer puesto seguido del Comercio. Posteriormente el Narcotráfico junto con el terrorismo. El conflicto y la infraestructura le siguen con el mismo número de referencias. Finalmente no hay referencias para el tema de migraciones ni energía.
	2008	Al igual que el año 2005 solo se encontraron 16 noticias pero este año con un número de 22 referencias para los distintos temas. Lidera en primer lugar el tema del gas , seguido del comercio y en tercer lugar el narcotráfico. El terrorismo y el conflicto son los temas de menor relevancia. Las migraciones y la energía no tienen ninguna referencia.
	2009	Para este año se encontró 21 noticias con 25 referencias a los distintos temas. El tema del Gas ocupó el primer lugar seguido del narcotráfico y el comercio . Posteriormente el conflicto y el terrorismo y el menos relevante fue la infraestructura. Las migraciones y la energía no tienen ninguna referencia.
	2010	El mayor número de noticias encontradas fueron en este año con 46 y 39 referencias a los distintos temas. Con un gran número de referencias el tema del Gas ocupó el primer puesto seguido por el Narcotráfico. Con mucho menos números de referencias se encontró al conflicto y el terrorismo y finalmente los temas de menos relevancia fueron la infraestructura y las migraciones. El tema de energía no tiene ninguna referencia.

		Durante los ocho años de estudio se evidencia que el principal tema de las relaciones bilaterales entre Colombia y Panamá es la interconexión gasífera quien se mantuvo siempre en el primer lugar durante cada año. No obstante, se observan variaciones con respecto a la relevancia de temas como de Narcotráfico, Conflicto, Comercio e Infraestructura. Finalmente no se encuentra que el tema de los migrantes forzados tenga mayor relevancia para las relaciones de los dos países.
Panamá América		En el Diario Panamá América se encontraron 49 noticias relacionadas con el criterio de Búsqueda durante los ocho años del periodo de estudio y 97 referencias a los distintos temas encontrados en el análisis.
	2002	Durante este año se encontró 2 noticias y 4 referencias a los distintos temas que corresponden por igual a las Migraciones , narcotráfico, conflicto y terrorismo.
	2003	En este año se encontraron 4 noticias con 11 referencias a los distintos temas que corresponden por igual al conflicto y al terrorismo seguido del tema de las migraciones. Posteriormente con el mismo número de referencias se encuentra el tema del Gas, Energía y Comercio. El resto no tiene referencias.
	2004	Durante este año se encontró 5 noticias y 10 referencias a los distintos temas que corresponden en primer lugar a las Migraciones y el Gas posteriormente al tema de Energía y finalmente al Comercio. El resto no tiene referencias.
	2005	En este año se encontraron 3 noticias y 6 referencias a los distintos temas que corresponden en primer lugar y con el mismo número de referencias al tema de migraciones y Energía seguido del tema de Gas y Comercio. El resto de temas no tiene referencias.
	2006	Durante este periodo se encontraron 5 noticias y 11 referencias a los distintos temas que corresponden en primer lugar y con el mismo número de referencias al tema de migraciones y

		gas. Seguido del comercio y con menor referencias Energía y Conflicto.
	2007	En este año se encontraron 5 noticias y 13 referencias a los distintos temas que corresponden en primer lugar al tema de migraciones seguido del tema de Gas. Posteriormente se encuentra el narcotráfico y el comercio respectivamente. . El resto de temas no tiene referencias.
	2008	Es el año con menor número de noticias encontradas, solamente 1 con 2 referencias que se dividen entre el Gas y la Energía.
	2009	Durante este año aumenta el número de noticias a 9 con 16 referencias a los distintos temas que corresponden en primer lugar al tema de migraciones, posteriormente el Narcotráfico . Sigue la energía y con menor relevancia pero con el mismo número de referencias: el gas, el conflicto y el terrorismo.
	2010	Este año presenta el mayor número de noticias referentes al criterio de búsqueda : 15 noticias y 24 referencias a los distintos temas que corresponden en primer lugar a el tema de las migraciones seguido del Comercio. Seguido del Gas y el Narcotráfico y con menos referencias la energía y el terrorismo.
		Durante los ocho años de estudio se evidencia que el principal tema de las relaciones bilaterales entre Colombia y Panamá es el tema de migraciones quien se mantuvo siempre en el primer lugar durante cada año. Así mismo, hay una gran relevancia para la interconexión de gas . Los temas de energía, narcotráfico y comercio se mantienen en el mismo nivel , mientras que el conflicto , el terrorismo y la infraestructura no presentan mayor relevancia.

El contraste que presenta cada una de las fuentes tomadas para este estudio es grande. En primer lugar, las prioridades para cada una son diferentes. Para Semana es primordial el tema de la interconexión gasífera y deja totalmente relegado el tema de los migrantes.

Caso contrario pasa con Panamá América quien se enfoca principalmente en la situación de los migrantes en su territorio. En el diario de Panamá no se encuentra mayor número de noticias con respecto al criterio de búsqueda, no obstante todas están en directa relación con Colombia y Panamá específicamente. En la Revista Semana, se encuentran mayor cantidad de noticias pero no hay gran número de noticias que traten solo el tema de Panamá. Este se encontró como tema transversal de otros asuntos de mayor interés.

Sin embargo, es necesario resaltar la importancia que para los medios tiene la interconexión gasífera en la relación bilateral de Colombia y Panamá. Por tanto, sobre esta base se puede afirmar que existe un tema en común de gran interés como es este pero aún quedan vacíos acerca de real importancia que tiene el tema de los migrantes forzados para cada país. Pues se está prevaleciendo en mayor medida un tema de desarrollo en un espacio geográfico donde prima el conflicto y el narcotráfico y por consecuente, tomando las definiciones de seguridad humana de Krause, no puede existir un desarrollo sostenible si primero no hay una libertad de temores.

Fuente: Matriz Analítica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Semana y Panamá América. Tema de búsqueda (relaciones bilaterales Colombia y Panamá entre 2002 y 2010). Consulta Electrónica.