

Seguridad humana y movilidad humana

*Lic. Valeria Llamas**

Introducción

“La movilidad de las personas de una ciudad o región a otra dentro de un mismo país, o entre las fronteras de los países y regiones del mundo no es un fenómeno reciente. En toda la historia de la humanidad, en mayor o menor medida y bajo condiciones que pueden ser analizadas a partir de múltiples variables, los seres humanos hemos migrado”¹.

Si bien dicha movilidad se ha analizado desde diversas perspectivas como la política, social, cultural y religiosa, desde el ámbito jurídico lo primero que se debe tener presente es que el migrar es un derecho humano. El mismo se encuentra reconocido en los principales instrumentos regionales y universales de esa

* Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y tesista de la Maestría en Cooperación Internacional. Oficial de Elegibilidad de la Comisión Nacional para los Refugiados de Argentina.

Trabajo académico final del XXXIII Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, febrero 2016.

1 Castilla, K., *“Migración y derecho a la libertad personal sin discriminación”*, Universitat Pompeu Fabra. Disponible en: http://www.mufm.fr/sites/mufm.univ-toulouse.fr/files/evenement/symposium/ponencias/karlos_artemio_castilla_juarez.pdf, (consultado por última vez en fecha 18 de abril de 2014).

materia, así como en un amplio número de constituciones y leyes nacionales². Es un derecho humano universal, interdependiente e indivisible como lo son el derecho a la vida, a la propiedad privada, a la salud, la libertad de expresión o cualquiera del mismo orden. Por lo que, al igual que estos, no es absoluto y sólo admite restricciones específicas, que en ningún caso pueden llevar a desnaturalizar el derecho o poner en riesgo su núcleo esencial. El derecho a migrar es un derecho universal reconocido a todo ser humano que, evidentemente, comprende el derecho a emigrar e inmigrar y, por tanto, el deber de la comunidad internacional de garantizar con acciones concretas su ejercicio.

El primer derecho para los migrantes debiera ser el derecho de no emigrar. Esto es, a través de la existencia de condiciones que hagan posible la libertad de elegir. Por eso una verdadera política migratoria debiera empezar por actuar sobre las causas de esa desigualdad³. Tal como sugiere el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, las soluciones para promover el “derecho a no migrar” se deben encontrar en un enfoque integral con énfasis en “la necesidad de respuestas comprehensivas y multisectoriales”⁴.

En esa aportación multidisciplinaria, se debe tener presente que la migración humana puede ser estudiada desde múltiples

2 Artículo 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 del Protocolo No. 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

3 De Lucas, Javier. “Tras la conmoción por los refugiados, un riesgo que es una paradoja”. *Al revés y al derecho*. 05/09/2015. Disponible en: <http://alrevesyalderecho.infolibre.es/?p=3883>.

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. San José, Costa Rica. IIDH, PNUD, 2011.

aristas. Sin embargo, se podría entender que desde el ámbito jurídico se vincula íntimamente con cuestiones de seguridad. Esto es así, porque dentro de su espacio se encuentra el sustento de la existencia de las fronteras, la ciudadanía, las maneras de ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros de los Estados, así como parte central de los alcances, garantía y respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.

Debido a la multiplicidad de aspectos desde donde pueden ser analizadas las migraciones, en el presente trabajo se pretende vincular este concepto desde una perspectiva de seguridad humana, contextualizado en el continente americano. Para ello, vamos a afirmar que ninguna persona migra porque sí, todas las personas lo hacen con el objetivo de lograr satisfacer sus deseos para “asegurar” un mejor porvenir, más allá de la aventura o experiencia de vida positiva o negativa que puede conllevar, y que ejercen su derecho humano a migrar.

El concepto de seguridad humana, definido en 1994 por el PNUD, se refiere a la protección esencial de todas las vidas humanas de forma libre y plena en el ejercicio de sus libertades, de situaciones y amenazas críticas, así como omnipresentes, utilizando procesos que fortalezcan y eleven el ser humano en diferentes aspectos para su supervivencia, sus medios de vida y dignidad. Es decir, se definió un nuevo concepto, llamado seguridad humana, que actualmente está en auge dentro de los organismos internacionales como meta a alcanzar.

La expresión fundamental de la definición es “esencia vital de todas las vidas humanas” dado que esta se vincula con la libertad como derecho a elegir de cada persona su destino, la libertad del miedo, libertad de la necesidad y libertad para vivir con dignidad. Existen dos estrategias: una es la protección del Estado –como principal responsable–, así como desde las

ONG, organismos internacionales y sociedad civil. La segunda es el empoderamiento de las personas para diseñar y ejecutar soluciones.

Con respecto a la primera estrategia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que el Estado está obligado a “generar las condiciones de vida mínima compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria”⁵.

La seguridad humana se sustenta en principios como la centralidad de las personas, su integralidad, contexto, prevención y su multisectorialidad –esto es la interconexión entre las amenazas y las respuestas–.

Migrantes, desplazados y refugiados son el centro del análisis, por lo que consideraremos las condiciones que amenazan con su supervivencia, los medios de vida y su dignidad. Para determinar dichas amenazas, debemos basarnos en la comprensión multisectorial de sus inseguridades desde el punto de vista económico, alimentario, sanitario, ambiental, personal, comunitario y político. Se podría decir que debido a la interconexión de la falta de estas seguridades se originan las diferentes motivaciones de las personas a desplazarse.

En primer lugar, vale mencionar las diferencias entre desplazados internos, refugiados y migrantes. Tres conceptos

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones, Costas).

que son habitualmente utilizados y, cada vez más, se encuentran vinculados pero implican diferentes derechos y circunstancias.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define migración como el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen⁶. La motivación suele tener raíz en diversas causas y dinámicas, que pueden estar entrelazadas o no. La migración voluntaria es motivada por propia voluntad sin presiones externas. Y señala que debido a la gran diversidad de tipos y clasificaciones del concepto, su análisis es cada vez más amplio y complejo.

En principio, un migrante se distingue de un refugiado debido a que no decide salir de su país por un temor fundado de persecución y por esta misma razón, puede reclamar la protección de su país de origen aún fuera de su territorio. Asimismo, un migrante está condicionado por principios y normas que establece el Estado receptor como el derecho a proteger las fronteras, a conceder la nacionalidad, a admitir y deportar extranjeros, a luchar contra la trata y el tráfico de personas y a salvaguardar la seguridad nacional. Por otra parte, desde la perspectiva de los derechos humanos, existen diversos instrumentos internacionales que invocan la protección de los migrantes expresados en forma directa o indirecta.

Por su parte, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), define **refugiado** como una persona que:

⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Derecho Internacional sobre Migración: Glosario sobre Migración*. Ginebra, Suiza, 2006, Pág. 38.

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un 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 su 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.

Es decir, un refugiado es quien cruzó las fronteras de su país de origen por un temor fundado de ser perseguida, refiriéndose a una persona o a un grupo de personas. Los refugiados cuentan con la protección de diversos instrumentos internacionales creados en función al derecho internacional de los refugiados, además del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario⁷.

Por último, los **desplazados** son personas que se han visto obligadas a huir de sus hogares a causa de conflictos armados, violencia generalizada, abusos de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el ser humano⁸. Dicho término se refiere a personas que no hayan cruzado una frontera, es decir, que se hayan desplazado dentro de los límites de su país. Por ende, se encuentran sujetos a la protección de las leyes nacionales junto al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

7 De Lucas, Javier. “Tras la conmoción por los refugiados, un riesgo que es una paradoja”. *Al revés y al derecho*. 05/09/2015. Disponible en: <http://alrevesyalderecho.infolibre.es/?p=3883>.

8 Principios rectores de los desplazamientos internos, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2.

Es importante mencionar que el origen de la necesidad de seguridad que genera la movilidad tiene múltiples causas, que varían según su contexto. Habiendo expuesto los principales conceptos con los que vamos a trabajar, se analizará cuál es la situación de la movilidad humana desde la multisectorialidad de la seguridad humana, si se utilizan procesos que la fortalezcan y eleven al ser humano en diferentes aspectos para su supervivencia, sus medios de vida y dignidad.

Para ello se utilizará el método cualitativo dado que se intenta la aplicación de un concepto asociado a otro para describir la situación de la población específica. Es decir, se pretende abordar la movilidad humana desde una perspectiva de seguridad humana. Si bien se relevan datos cuantitativos, estos constituirán un soporte para sostener la información que surja de la implementación de las herramientas cualitativas.

Se utilizará como metodología de análisis, la revisión del material bibliográfico de organismos gubernamentales y no gubernamentales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el PNUD y otros organismos similares de América, centrándonos en no realizar una estrategia de análisis demasiado extensa. Como fuentes secundarias se utilizarán revistas, recortes periodísticos, libros migratorios e informes anuales como los de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Multisectorialidad

1. Seguridad económica, alimentaria y de la salud

La búsqueda de seguridad económica es una causa que motiva a migrar debido a que los modelos de desarrollo implementados

por nuestros países no han generado oportunidades de crecimiento económico, ni de desarrollo social. Esto ha provocado una brecha cada vez más grande, siendo nuestra sociedad la más desigual del mundo. La brecha se refleja en el desempleo y la precarización laboral, la disminución de trabajadores calificados, estancamiento productivo, inflación y dependencia económica. La falta de oportunidades de desarrollo motiva a las personas a desplazarse internamente; pero cuando esto se refleja de forma generalizada en todo el territorio nacional donde viven, se miran obligados a migrar a otros países, en busca de nuevos horizontes donde sea posible trabajar para vivir dignamente..

No obstante, la perspectiva política que acompañó a los modelos neoliberales fue excluyente desde el discurso e hizo hincapié en concepciones de soberanía nacional vacías de contenido en sí mismas. La consecuencia directa se encuentra en la pobreza y la falta de motivación hacia los proyectos de vida en sus territorios, lo que generó la migración.

Según la CEPAL, la pobreza extrema en América Latina abarcaba a un 12,9 % de la población, cifra que equivalió a alrededor de 71 millones de personas, en el año 2008. Este grupo forma parte de un conjunto más amplio de población pobre, cuyos ingresos son insuficientes para adquirir una canasta básica que incluye tanto productos alimenticios como no alimenticios, y que representa al 33 % de la población de la región, es decir, a 180 millones de personas⁹.

La falta de oportunidades laborales impulsó no sólo la migración de personas en edad productiva sino también la

9 CEPAL. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile. 2010.

fuga de cerebros hacia países desarrollados. Se debe tener en cuenta que además de perder mano de obra calificada y con experiencia, se generó el desmembramiento de núcleos familiares dado que uno o ambos padres migraron en busca de mejorar las condiciones de vida y empleo.

Bajo estas circunstancias, los países generadores de migración se vieron beneficiados por las remesas que envían a sus familias los emigrados, lo que se refleja en el consumo privado y tiene incidencia directa en el Producto Bruto Interno (PBI) del mismo. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la recepción de dinero de inmigrantes en América Latina se ha multiplicado por tres desde 2001 y se ha recuperado de la estrepitosa caída que siguió a la crisis financiero-económica de 2008¹⁰.

A modo de ejemplo, El Salvador tiene 2.7 millones de personas que viven fuera de sus fronteras nacionales, principalmente en Estados Unidos. Las remesas que envían sus nacionales al país varían entre el 16 % y el 18 % del PBI¹¹. Según datos del Banco Central de El Salvador, en el año 2014 esta cifra superó los 4.000 millones de dólares como consecuencia de las mejoras económicas de Estados Unidos.

México también se vio beneficiado en el año 2015 por las remesas enviadas a sus familias por connacionales en el exterior. Según el Banco de México (Banxico), estas alcanzaron 24 mil

10 Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Las Remesas a América Latina y el Caribe en 2012: Comportamiento diferenciado entre subregiones. Abril 2013.

11 Según la Ficha Estadística de El Salvador del Banco Centroamericano de Integración Económica, en el año 2010, "(...) Las remesas familiares fueron de US\$3.431 millones, equivalentes al 16.2 % del PIB, habiendo descendido de los niveles máximos que se registraron en 2006 y 2007, cuando superó el 18 % del PIB. (...)". Disponible en: www.bcie.org/uploaded/content/article/1312013223.pdf.

770 millones de dólares, representando un incremento anual de 4.8 %¹².

Teniendo en cuenta esta información, se podría afirmar que las consecuencias económicas para los Estados que generan emigración, no sólo repercute en la cantidad de población económicamente activa, sino que también dependiendo del número de personas en el exterior, quedan atados a las economías de los países receptores.

Por otra parte, los migrantes se encuentran sometidos a las políticas migratorias de los países de destino. En algunos casos, éstas son tan restrictivas que provocan que el migrante quede en una situación irregular o ilegal, dependiendo del país. En consecuencia, está excluido del acceso a derechos fundamentales como la salud y la educación por su condición migratoria. Esta situación no sólo es discriminatoria sino que además forma parte de una violación a sus derechos sociales, económicos y culturales como también de los derechos civiles y políticos.

Según la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, “[...] la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”¹³.

12 *El Universal*. “Remesas registran su mejor nivel en 7 años; suman 24.7 mil mdd”. Leonor Flores. 03/02/2016. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2016/02/3/remesas-registran-su-mejor-nivel-en-7-anos-suman-247-mil-mdd>.

13 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos*, 2002, Capítulo IV, párr. 45, disponible en: <http://cidh.org/annualrep/2002sp/>

La misma CIDH puntualizó al respecto que:

La violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae consigo una violación de los derechos civiles y políticos. En efecto, una persona que no recibe adecuado acceso a la educación puede ver mermada su posibilidad de participación política o su derecho a la libertad de expresión. Una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud verá disminuido en diferentes niveles, o violado de un todo, su derecho a la vida. Esta situación puede darse en diferentes grados, según la medida de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, pudiendo sostenerse en términos generales que a menor disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, habrá un menor disfrute de los derechos civiles y políticos. En este contexto, una situación de máxima violación de los derechos económicos, sociales y culturales significará una máxima violación de los derechos civiles y políticos. Ello es lo que sucede cuando nos encontramos con una situación de pobreza extrema (CIDH, 2002).

Se ha señalado la tendencia de asumir que las personas que huyen de situaciones en las que no tienen acceso a derechos económicos y sociales básicos no necesitan ni merecen protección –en términos de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967– porque su posición es el resultado de condiciones naturales (por ejemplo: desastres ecológicos, hambrunas o insuficiencia de recursos para brindar atención sanitaria básica) y no de un accionar positivo por parte del gobierno o de alguna otra persona¹⁴. Sin embargo, si el Estado no brinda protección

cap.4b.htm.

14 Foster, M., *International refugee law and socio-economic rights*. Cambridge University Press, 2009.

adecuada y pone a disposición de la comunidad posibilidades para ser incluido, estaría violando los derechos de las personas a una vida digna por su pasivo accionar.

De esta manera, se podría indicar que la violación de derechos económicos, sociales y culturales configuraría un supuesto de aplicación de la definición de refugiado, no sólo en los casos en que la persona forzada a desplazarse lo hace al verse víctima de hambrunas u otras formas de sometimiento; sino también, cuando se ve privado de acceder a derechos básicos como alimentación adecuada, educación, trabajo, vivienda digna, entre otros, porque no cuenta con la posibilidad de reclamar con el fin de exigir el pleno acceso y goce de sus derechos a las autoridades estatales.

De esta forma, la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”¹⁵ podría constituir persecución en el sentido de la Convención de 1951, cuando dicha violación es lo suficientemente severa¹⁶.

2. Seguridad ambiental

Los desastres naturales y el cambio climático están generando nuevos desplazamientos como consecuencia de sus efectos adversos. Esta situación advierte una amenaza a la vigencia de los derechos humanos.

15 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 11.1.

16 Foster, M., *International refugee law and socio-economic rights*. Cambridge University Press, 2009.

Los fenómenos naturales se vienen acrecentando provocando inundaciones y sequías producto del cambio climático, además de la creciente lucha por los recursos naturales como agua o la tierra cultivable, por lo que se espera aumente el número de desplazados por este motivo, como ya está sucediendo en Centroamérica y Caribe, por ejemplo.

De igual modo, en Paraguay 100.000 personas debieron abandonar sus hogares a causa de importantes inundaciones. Según información publicada en el diario *ABC Color*, el desplazamiento se encuentra vinculado con la pérdida de masa boscosa debido a que es el sexto país del mundo con mayor deforestación; esto, junto a la aceleración de los efectos del cambio climático, conforman un cóctel explosivo que agrava las consecuencias de las inundaciones¹⁷.

El desplazamiento de personas como consecuencia del deterioro gradual de las condiciones medioambientales que afectan la subsistencia ha sido erróneamente categorizado como voluntario, soslayando de esta manera las necesidades de protección de los desplazados¹⁸.

Si bien las razones que motivan la migración dependen de diferentes factores, el ambiental es uno de los que viene aumentando en influencia. Está claro que las personas que por dicho motivo se desplacen dentro de las fronteras de su país de residencia quedarán contempladas dentro de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno (1998). Sin embargo, no

17 *ABC Color*. “Instan a seguir en refugios”. 02/02/2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/instan-a-seguir-en-refugios-1449542.html>.

18 Terminiello, Juan Pablo, “Los desastres naturales, el cambio climático y la protección de los derechos humanos. Realidades y desafíos frente al desplazamiento forzado”. En *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*. Universidad Nacional de Lanús, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2012.

pierden los derechos que habitualmente les corresponden dentro de su Estado, como tampoco éste se libera de su obligación de garantizarlos y respetarlos. Pero las personas que cruzan las fronteras internacionales son las que aún no tienen clara la protección de sus derechos como tampoco están claras las obligaciones de los Estados hacia ellas.

Cuando se habla de derechos a proteger es importante aclarar que la protección es amplia dado que va desde la fase de prevención y concientización, emergencia, asistencia humanitaria a las víctimas, provisión de recursos como el agua, la protección de los damnificados más vulnerables (mujeres, niños, discapacitados, etc.) hasta los derechos vinculados a la subsistencia y soluciones duraderas.

En este sentido, las Directrices Operacionales del IASC (Comité Permanente entre Organismos) sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales ha sido un gran aporte para identificar los grupos de derechos que deben ser tomados en cuenta con los damnificados. Estos incluyen desde la vida, la seguridad e integridad física, la educación, el acceso a la salud, alimentos y alojamiento, la tierra, la propiedad y medios de subsistencia hasta los relacionados con la documentación y la libre circulación en el contexto de soluciones duraderas para los desplazados internos, familiares, políticos y civiles.

La movilidad humana producida por los factores adversos derivados del cambio climático y los desastres naturales, no suele ser considerada como refugiada, a excepción de que además de ser víctima de un desastre natural, tenga temores fundados de ser perseguida. El *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados (1992)* en su párrafo 39 menciona específicamente

que: “(...) Excluye a personas como las víctimas del hambre o de los desastres naturales, a no ser que además tengan fundados temores de ser perseguidas por una de las razones señaladas (...)”.

La discusión con base en la previsibilidad de los sucesos naturales ha aumentado; sin embargo, la adopción de políticas y acciones en pos de la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas continúa siendo una materia legal pendiente.

En concordancia con ello, existen formas complementarias de protección que han permitido regularizar la permanencia de las personas desplazadas internacionalmente sin ser reconocidas como refugiadas pero considerando que su retorno sería contrario a obligaciones generales sobre la no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos¹⁹. Asimismo, esto ha sido contemplado en varias legislaciones nacionales e incluso algunas pueden vincularse con las llamadas visas humanitarias.

Ejemplo de ello fue el caso de los haitianos que como consecuencia del terremoto en el año 2010, se desplazaron hacia diferentes países del continente debido a la grave crisis humanitaria. Así fue que aumentó el flujo de haitianos hacia Brasil, a quienes se les concedieron visas humanitarias y fue visto como buena práctica de protección a las víctimas de desastres naturales. Tal como sugiere la OIM, la política de visas para haitianos de Brasil promovió el diálogo binacional entre las autoridades de ambos países para armonizar acciones que

19 Por ejemplo: Artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 13 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, etc.

podieran encauzar estas migraciones a través de mecanismos que ofrecieran garantías a los migrantes y aseguren beneficios para las sociedades de origen y destino²⁰.

3. Seguridad personal

En América Latina, en los últimos años se ha detectado un crecimiento de organizaciones criminales vinculadas al tráfico y trata de personas. Estas aprovechan la vulnerabilidad de las personas migrantes en ocasiones indocumentadas, que abandonaron sus hogares en busca de trabajo, educación, mejores condiciones socioeconómicas o reunificación familiar, o huyen de violencia y políticas excluyentes. Ejemplo de ello es el ataque a migrantes indocumentados que sucedió cuando migrantes que viajaban en el tren carguero conocido como “La Bestia”, fueron secuestrados por una banda criminal²¹.

Muchas personas que huyen de la violencia y pandillas delictivas de América Central, se dirigen a Estados Unidos. En este camino, es cuando miembros de organizaciones transnacionales criminales aprovechan su situación cobrando altos costos para atravesar los obstáculos y riesgos para ingresar sin ser detectado, pero sin tener seguridad de lograr el objetivo. Dependiendo de la modalidad, los migrantes pueden ser sometidos a cruzar desiertos y ríos, o cruzar la frontera

20 Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos*. Cuadernos Migratorios N° 6. OIM, Oficina Regional para América del Sur. Julio, 2014. Disponible en: <http://argentina.iom.int/ro/sites/default/files/publicaciones/Cuadernos-Nro6-La-migracion-haitiana-hacia-Brasil.pdf>.

21 *El Herald*. “Refugio de indocumentados declara “tragedia humanitaria”. 07/04/2014. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/mundo/605715-217/refugio-de-indocumentados-declara-tragedia-humanitaria>.

con documentos falsos, lo que pone en peligro su integridad y seguridad física. Esta situación se ve agravada cuando existen políticas migratorias restrictivas, dado que las mismas promueven este tipo de delitos que tienen por sujeto a los migrantes. Se podría afirmar que cuanto más abierta es la política migratoria estos delitos son menores o casi inexistentes dado que no hay impedimentos para la libre circulación de personas, excepto que sean engañadas.

En este sentido, es importante destacar que los migrantes en la región no sólo se ven sometidos a atropellos y abusos por partes de actores no estatales, sino también en función de los propios Estados.

Asimismo, las organizaciones criminales operan a través de las fronteras, es decir, son transnacionales. En ocasiones se mal asocia la ruta de migrantes con la de criminales, pero la confusión está en estigmatizar a los migrantes. En realidad, estas organizaciones se benefician de la vulnerabilidad de los migrantes e intentan copiar sus rutas para esconder sus propios negocios sucios. Ejemplo de ello fue la detención de 22 personas en México vinculadas al Cartel del Pacífico; en dicha ocasión se encontró droga y migrantes en cautiverio, estos últimos víctimas del tráfico de personas²².

En ocasiones, este tipo de organizaciones tienen contactos con empresas que contratan migrantes indocumentados y les cobran por prestar este servicio. Por ejemplo, en Estados Unidos para poder ingresar al mercado laboral se debe contar con una constancia de residencia legal a la que una persona

22 *El Universal*. "Caen 22 presuntos integrantes del Cartel del Pacífico". Marcos Muedano. 30/01/2016. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/01/30/caen-22-presuntos-integrantes-del-cartel-del-pacifico>.

indocumentada no tiene acceso; este tipo de empresas omite este requisito y las inserta laboralmente bajo situaciones precarizadas y hasta esclavistas.

Mayor es la vulnerabilidad de los migrantes cuando las autoridades estatales “ven a estas personas como sujeto y no como objeto de delito”²³. Las políticas migratorias restrictivas respecto a los migrantes los ponen en una situación de mayor fragilidad. Ejemplo de ello son los centros de detención creados para migrantes indocumentados que si bien son dignos, no dejan de ser una medida discriminatoria debido a que los excluye socialmente y porque existe una privación a la libertad.

En este punto en particular, vale destacar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el Caso Vélez Loor vs. Panamá,²⁴ en la cual se refirió a: “(...) la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes indocumentados o en situación irregular por ser ‘los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos’ y sufrir, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos y diferencias en el acceso a los recursos públicos administrados por el Estado con relación a los nacionales o residentes”.

Asimismo, observó que: “las violaciones de derechos humanos cometidas en contra de los migrantes quedan muchas veces en impunidad debido a la existencia de factores culturales que justifican estos hechos, la falta de acceso a las estructuras de poder en una sociedad determinada, y a impedimentos

23 Herrera-Lasso, Luis; Artola, Juan. *Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, p. 11-34.

24 Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218.

normativos y fácticos que tornan ilusorios un efectivo acceso a la justicia²⁵.

En la misma sentencia la CIDH hace referencia a:

(...) la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos, las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o garantizar la aplicación de una orden de deportación, y únicamente durante el menor tiempo posible. Para ello, es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de medidas alternativas.

Es decir, declara la arbitrariedad de las políticas migratorias que se basan en la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin antes analizar cada caso en particular, y de considerar la alternativa de utilizar medidas menos restrictivas.

En la misma sentencia, la Corte señala que cuando se priva de libertad a migrantes por la única causa de su situación migratoria irregular en centros penitenciarios con personas procesadas o sancionadas por la comisión de delitos puede ponerlos en una situación de mayor vulnerabilidad y desprotección ante el resto de los detenidos. Por ello, indica que los migrantes, en caso de ser necesario, “deben ser detenidos en establecimientos específicamente destinados a tal fin que sean acordes a su situación legal y no en prisiones comunes, cuya finalidad es incompatible con la naturaleza de una posible detención de una persona por su situación migratoria, u otros lugares donde puedan estar junto con personas acusadas o condenadas por delitos penales”.

25 Ibidem.

Por otra parte, en cuanto al crimen y violencia generalizada el panorama no es mucho mejor. Según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), se trata de “otras situaciones de violencia” (OSV), refiriéndose a disturbios civiles, motines, represión estatal, violencia pos-elecciones, violencia de pandillas, manifestaciones, etcétera. Estas situaciones pueden derivar en consecuencias equivalentes a un conflicto armado. En este sentido, el nivel de violencia ha aumentado particularmente en lo que se llama el Triángulo del Norte de América Latina –Honduras, El Salvador y Guatemala– como consecuencia del accionar de pandillas, bandas organizadas de crímenes, narcotraficantes y grupos armados ilegales. Asimismo, las políticas de seguridad como la implementada por México, con la guerra contra las drogas y mano dura en el Triángulo del Norte, provocan que los carteles cambien sus rutas y se expandan hacia los países vecinos donde logran negociaciones facilitadoras para el narcotráfico con grupos que actúan en el territorio. Estos grupos de esta manera aumentan su control en el territorio a través de asesinatos, amenazas y extorsiones.

A nivel estatal no siempre se tuvo en cuenta los desplazamientos que ocasiona la violencia generalizada por el accionar de dichos grupos criminales; esto se refleja también en la falta de acciones estatales, la corrupción y la falta de justicia. Por lo tanto, los desplazados son poblaciones vulnerables que pueden caer en manos de estos mismos grupos para la consecución de objetivos criminales o ser víctimas de prejuicios por parte de la comunidad o por las fuerzas de seguridad.

La vulnerabilidad de los desplazados no sólo se da entre los límites de sus países de origen, sino que también al cruzar una frontera. Al cruzar las fronteras, puede que sean sometidos a políticas migratorias arbitrarias, contrarias a los derechos

humanos e instrumentos internacionales, en el control de fronteras; puede derivar en ser víctimas de intimidaciones, extorsiones, asesinatos, reclutamiento forzoso, explotación sexual de grupos criminales, comunidad o fuerzas de seguridad. Por lo tanto, las políticas migratorias restrictivas ponen a la población migrante en una situación de extrema vulnerabilidad.

Dentro del derecho internacional, no se menciona la migración como un derecho humano. Un Estado protege a sus nacionales que migren, en un sentido amplio. Sin embargo, si un extranjero desea ingresar a su territorio se convierte en cuestión de seguridad nacional. Cada Estado decide a quien se admite, se permite el ingreso, bajo qué condiciones, el tiempo de permanencia y su egreso.

No obstante, la CIDH ha argumentado que: “es permisible que el Estado otorgue un trato distinto a los migrantes documentados en relación con los migrantes indocumentados, o bien entre migrantes y nacionales, siempre que ese trato sea razonable, objetivo y proporcional y no lesione derechos humanos”²⁶.

4. Seguridad comunitaria

Los Estados tienen la obligación de proteger los derechos de los migrantes; sin embargo, su preocupación central radica en proporcionar seguridad, bienestar y estabilidad social a sus ciudadanos. En ese sentido, la introducción de conceptos de seguridad humana en las políticas migratorias plantea desafíos importantes para la gestión de la migración regular y la prevención de la irregular. Ello implica, sin duda, el diálogo y la cooperación entre países receptores y emisores de migrantes, lo

²⁶ Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012.

que necesariamente obliga a adoptar enfoques regionales frente al fenómeno²⁷.

La población migrante se ve enfrentada a amenazas que no sólo implican el desarraigo; al no contar con documentos que le permita regularizar su situación, se le impide acceder a servicios básicos y la somete a subempleo e incluso a trabajo esclavo, además de ser objeto de discriminación y xenofobia.

Las políticas migratorias de los países receptores son más proclives a ser protectoras de perfiles altamente calificados dado que aseguran una útil inserción en las economías locales. Sin embargo, los problemas surgen para los perfiles calificados como bajos, quienes se enfrentan a una serie de amenazas debido a que las políticas migratorias son excluyentes y hasta xenófobas, en algunos casos. Esto impide contar con documentos migratorios y consecuentemente acceder a servicios básicos y precarización laboral, tal como sucede en Estados Unidos, donde la mayoría de los migrantes y desplazados en América Latina desean llegar.

A pesar de no ser vistos como amenaza a la seguridad nacional, los migrantes económicos no son el perfil deseado por la potencia del norte. Sin embargo, los migrantes económicos indocumentados provenientes de Centroamérica y México se insertan en aquella economía en los trabajos calificados como bajos pero necesarios debidos a no poder acceder a un permiso de residencia. Es decir, esta situación provoca una precarización laboral beneficiosa para el empleador. Asimismo, ante una crisis económica, son los primeros a los que se desea expulsar o deportar.

27 Herrera-Lasso, Luis; Artola, Juan. *Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, p. 11-34.

A partir del ataque a las Torres Gemelas en el año 2001, Estados Unidos llamó al mundo a unirse a su lucha contra el terrorismo, lo que conllevó a un cambio en el paradigma de seguridad, en el que quedó subordinada la cuestión migratoria. Toda negociación o cooperación con Estados Unidos quedó subordinada a priorizar su seguridad nacional.

En cuestión de control fronterizo se debe rescatar que aumentaron la seguridad en la frontera con México unilateralmente, sin dejar espacio para cooperar con este país para un control integrado de la frontera, en el que ambos países intervengan. Según el presidente de la Comisión de Asuntos Migratorios de México, en los últimos cinco años Estados Unidos ha deportado a más de cinco millones de migrantes a México, situación que ha ido en aumento de manera arbitraria, violando sus derechos humanos y civiles. Menciona el hostigamiento y violencia de la Patrulla Fronteriza contra los migrantes mexicanos, “provocando muertes a manos de elementos de dicha corporación, y violación sistemática a los derechos humanos durante la detención de nuestros connacionales”. Asimismo, refirió que de acuerdo a experiencias de connacionales deportados, durante el proceso de repatriación las parejas son separadas entre sí y también de sus hijos con ciudadanía estadounidense, violando el debido proceso al transgredir el derecho a la información de los detenidos, tanto del procedimiento migratorio que enfrentan, como de las condiciones en la cuales se dará su expulsión²⁸.

A pesar de que Estados Unidos reforzó su control fronterizo, no regularizó la situación de los migrantes indocumentados dentro de sus fronteras. En este sentido, es importante señalar

28 *La Prensa*. “Mas de cinco millones de migrantes han sido deportados a México por EU”. Organización Editorial Mexicana. 22 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n4060202.htm#sthash.ktC7IEbK.dpuf>.

los beneficios que en materia de seguridad trae regularizar la situación de los migrantes dado que permite a un Estado saber la identidad de las personas que están indocumentadas, su nacionalidad y qué hacen en su país. Lo positivo de no haber avanzado en este sentido es que los migrantes no constituirían una amenaza a su seguridad nacional. Sin embargo, la estigmatización y la discriminación hacia la población migrante aumentaron, producto del desarrollo de la industria criminal.

De igual modo, vale destacar que la crisis económica mundial encolerizó una visión negativa de la inmigración en el mundo desarrollado, donde se involucra a las personas en situación irregular. Sin embargo, esta misma visión es opuesta con la de otros países de la región, como Argentina o Uruguay, en los que sigue primando la idea de la migración como una oportunidad de desarrollo para las sociedades de origen y de fomento de oportunidades individuales para las personas migrantes²⁹.

Según la CEPAL, a nivel regional el porcentaje de la población que representan los migrantes es muy pequeño (1 %), si bien hay países en los que supera el 10 %, como ocurre en el Caribe. Cerca del 4 % de la población regional es emigrante; muchos países latinoamericanos tienen más de medio millón de nacionales en el exterior y varias naciones caribeñas tienen más de un 20 % de su población en el exterior³⁰.

De hecho, en la última década se incrementó la migración interregional, entre países receptores, de tránsito y de retorno. Entre los principales países de destino se encuentran Argentina,

29 CEPAL. *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile. 2006.

30 CEPAL. *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile. 2006.

Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela. Según la CEPAL, a comienzos del decenio pasado las personas que se desplazaban entre países cercanos o fronterizos sumaban cerca de 3 millones. En el caso de Argentina, el atractivo lo brindó una nueva política migratoria³¹ basada en una perspectiva de derechos humanos, que facilita su regularización y deja de lado el enfoque securitario.

Dicho enfoque encuentra a las migraciones como un problema y define sus términos con base en los intereses y necesidades propios. Sin embargo, como ya se mencionó, las migraciones están más vinculadas a modelos de desarrollo excluyentes que motivan a las personas a buscar oportunidades y seguridad económica, social y cultural en otros países. La falta de perspectiva sobre las causas que excluyen y motivan a migrar, también los re-victimiza y excluye en los países de destino con políticas migratorias restrictivas; éstas, tanto en teoría como en la práctica, son contrarias a tratados internacionales de derechos humanos y se encuentran representadas en sanciones como la deportación, expulsión o repatriación –dependiendo de la terminología–.

Se debe tener en cuenta que incluso desde el discurso político nacionalista colocan a los migrantes en una situación de mayor vulnerabilidad al vincularlos a delitos comunes, es decir, con cuestiones de seguridad pública. De hecho, en muchos países de Latinoamérica los migrantes pueden quedar en prisión efectiva por el solo hecho de tener documentación fraudulenta.

Actualmente en Europa, ante las oleadas de inmigrantes que intentan desembarcar en sus costas, se habla de qué respuesta inmediata dar. Las discusiones variaron en alternativas pero se llegó a plantear la posibilidad de bombardear las embarcaciones

31 Ley de Migraciones N° 25.581, sancionada el 17 de diciembre de 2003.

en sus puertos de origen o incrementar la vigilancia para detenerlas en las aguas del mar para encerrar a los migrantes en centros de detención. Según Mármora, las respuestas “securitistas” no parecerían servir y la discriminación solo provocaría efectos cada vez negativos dado que el objetivo fundamental, “*el derecho a no tener que migrar*”, no se tiene en cuenta. Dicho autor, afirma que: “(...) En este mundo cada vez más desigual, se impone plantear seria y solidariamente una mega acción de codesarrollo social, económico y político con los países de origen de estas migraciones masivas. Organismos internacionales, iglesias, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos deben asumir que es el ataque a las causas y no el paliativo a los efectos lo único que permitirá evitar el drama humanitario que se está viviendo”³².

Esta óptica intenta expresar que la gobernabilidad de las migraciones debe ser encarada como un desafío integrador y no como una cuestión de seguridad nacional. Incluso vistas desde este enfoque, las políticas restrictivas no hacen más que provocar el efecto opuesto, aumentando la irregularidad y, como consecuencia, aumentando también las actividades criminales dedicadas al tráfico de migrantes y la trata de personas.

Incluso la Declaración del Alto Comisionado para los Refugiados sobre la crisis de refugiados en Europa, menciona que la falta de una respuesta común europea está beneficiando a las redes de tráfico y trata de seres humanos, quienes están lucrando con la desesperación de personas que buscan seguridad. Indica que apelar a la cooperación internacional para acabar con el tráfico y proteger a las víctimas, no resultará si no se facilitan las oportunidades legales para las personas, cambios

32 Mármora, Lelio. “El triste éxodo de los que no tienen nada que perder”. *Clarín*, Opinión. 07/09/2015. Disponible en: http://www.clarin.com/opinion/Refugiados-Europa-Racismo-Solidaridad_0_1426657359.html.

fundamentales que permitirán mayores cuotas de reasentamiento y admisión humanitaria, más programas de visados y patrocinio, becas y otras vías de entrada legal en Europa.

Asimismo, vale mencionar que los procesos de regularización o las condiciones de ingreso están siendo más considerados por especialistas en migración con la misma o mayor importancia que el asunto de la integración.

En la región se han formado distintas integraciones debido a que los movimientos migratorios han generado beneficios económicos, tanto para los países receptores como para los emisores. Por ello, es importante analizar qué sucede con las migraciones en este ámbito debido a que si bien la globalización ha ido eliminando diferentes tipos de barreras para maximizar los estándares de seguridad, no ha sucedido lo mismo con las migraciones. En este sentido, se ha logrado muy poco internacionalmente, no existen instrumentos específicos en la materia y los que hay son individuales y de derechos humanos³³. Al contrario, para los movimientos de personas, se han generado políticas y sistemas de control cada vez más restrictivos por cuestiones de seguridad nacional.

33 Los principales instrumentos de derechos humanos relacionados con la protección de migrantes son la Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990), el Protocolo contra el Tráfico de Migrante por Aire, Mar y Tierra, y el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. También están la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional (2000), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (1979), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

No obstante, el Acuerdo de Schengen en la Unión Europea, es un ejemplo de una integración regional, que acuerda el libre movimiento de personas. Asimismo existen concesiones en el marco de acuerdos bilaterales que permite el ingreso de personas sin visa. Este acuerdo es en la actualidad una excepción dentro de las integraciones. Curiosamente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) –Canadá, Estados Unidos y México– no sólo no existe la libertad de movimiento, sino que es una de las áreas del mundo en las que existen mayores restricciones para la movilidad. El esquema de movilización laboral quedó fuera del acuerdo desde la fase de negociación³⁴.

Es importante señalar que a nivel internacional no se ha logrado acordar el movimiento de personas en pos de su seguridad como ha sucedido en el comercio. En este ámbito, se regula, legisla internacionalmente y hasta se asegura el riesgo. Es decir, la comunidad internacional puede acordar seguridad en los movimientos comerciales pero no existe una protección internacional a favor de los movimientos de personas.

Contrariamente, en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur), los derechos de los migrantes están encontrando lugar en su agenda. En este sentido, se han tomado decisiones a fin de conformar un Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, que contemplaría entre sus objetivos una política de libre circulación de personas en la región; igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados partes; igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación, y el reconocimiento progresivo de los derechos políticos a “los ciudadanos de un

34 Herrera-Lasso, Luis; Artola, Juan. *Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, p. 11-34.

Estado Parte, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del Mercosur”³⁵.

Según Ceriani Cernadas, es importante no reproducir las lógicas de exclusión y desigualdad de Schengen, en cuanto a la igualdad de derechos para los “nacionales de los Estados parte”. Esto es debido a que se pueden generar medidas discriminatorias e ilegítimas en perjuicio de migrantes de otras regiones, incluyendo otros países latinoamericanos. Desde un enfoque de derechos, la integración regional y la libre circulación son incompatibles con una noción acotada y excluyente de ciudadanía que la confunde con nacionalidad.

5. Seguridad política

Según el ACNUR en el año 2014 se alcanzó el número más elevado de desplazamiento del que se tenga registro, 59.5 millones de personas³⁶ en todo el mundo debido a persecuciones, conflictos, violencia generalizada o violaciones a los derechos humanos. De ellos 19.5 millones eran refugiados, 38.2 millones desplazados internos³⁷ y 1.8 millones solicitantes de asilo.

No obstante, el desplazamiento es una de las principales problemáticas en nuestra región. En este sentido, el representante del secretario general de la ONU para los Derechos Humanos de los Desplazados, Walter Kalin, criticó que ninguna convención

35 Ceriani Cernadas, “Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR”. En *Derechos Humanos - Reflexiones desde el Sur*. Buenos Aires, Argentina, 1º Edición – Noviembre 2012, p 83-116

36 ACNUR *Tendencias Globales Desplazamiento Forzado 2014*, Génova, 2015, p. 2.

37 Fuente: Observatorio sobre el Desplazamiento Interno (IDMC) del Consejo Noruego de Refugiados (NRC).

internacional ni agencia de la ONU específica se responsabilice de los desplazados que hay en el mundo³⁸. Teniendo en cuenta la creciente importancia de los desplazados ninguna agencia de la ONU o convención internacional los protege particularmente.

Cabe mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho mención a situaciones que caracteriza como de desplazamiento forzado siguiendo la definición de los Principios Rectores de Desplazamiento Interno de la ONU. En el Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños vs. El Salvador³⁹, indica que “el desplazamiento forzado corresponde en primer lugar a desplazamientos internos para evitar los efectos del conflicto armado, violencia generalizada o violaciones de los derechos humanos, (...) esto es dentro del territorio del mismo Estado, que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida, (...) desplazamientos que en algunos casos llevaron luego a las víctimas a otros países”.

Según Zafra Roldán, existen categorías diferenciales dependiendo la duración del desplazamiento. Hay tres grupos diferenciables: (a) desplazamientos temporales ocasionados por las acciones de los actores del conflicto armado; (b) desplazamientos definitivos en los cuales los campesinos no retornan y prefieren asentarse en ciudades o en otros territorios, y (c) desplazamientos intermitentes en los cuales los campesinos retornan y se desplazan nuevamente en varias oportunidades⁴⁰.

38 DW. Made for minds. “Desplazamiento en América Latina aumenta”. En fecha 17/04/2007. Disponible en: <http://www.dw.com/es/desplazamiento-en-américa-latina-aumenta/a-2445887>.

39 Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012.

40 Zafra Roldán, Gustavo. “Los desplazados internos por la violencia: un problema fundamental en Colombia”. Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales. Colombia. Marzo, 2006. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/zafra.html>.

Por lo general, el desplazamiento afecta principalmente a las minorías, grupos indígenas y afro descendientes, principalmente del campo hacia las áreas rurales. Asimismo, afecta a activistas de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, dirigentes políticos, indígenas, trabajadores rurales, petroleros y docentes.

En nuestra región, la desigualdad en términos de distribución de los ingresos es una característica que deriva en la exclusión vinculada a la pobreza y con ello, el desplazamiento y la violación a los derechos humanos. Aproximadamente el 25 % de la población latinoamericana vive con menos de dos dólares por día⁴¹. Por ejemplo, en Brasil las persecuciones a la población indígena como consecuencia de proyectos mineros y madereros son una violación de derechos humanos.

La situación de desplazamiento más preocupante en la región es la que se da en Colombia. Según el Consejo Noruego para Refugiados, al menos 6.1 millones de personas han sido víctimas del conflicto armado. Además menciona que de esa cifra, 5.7 millones son desplazadas internas, aproximadamente el 12 % de la población total en Colombia.

Es importante destacar que dicho conflicto lleva 50 años sin resolverse. El conflicto colombiano se ha convertido en un fenómeno naturalizado para la mayoría de su población, los cuales por haber vivido o por testimonio de alguien cercano pueden relatar los actos de violencia cometidos por los actores involucrados en el conflicto. Estos hechos violan constantemente sus derechos fundamentales provocando que estas personas se desplacen internamente o huyan de su país a buscar refugio en países vecinos.

41 Fuente: Consejo Noruego de Refugiado (NRC).

Cabe destacar que Colombia combina un conjunto de factores que se entrelazan y retroalimentan –gobiernos débiles, tráfico de drogas, el auge de actividades delictivas como el secuestro y la extorsión– los cuales perpetúan el conflicto al tiempo que dificultan su resolución⁴². Durante estos años, el país estuvo envuelto en un conflicto armado interno entre grupos guerrilleros –principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN)–, fuerzas paramilitares –como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)– y el ejército de Colombia.

De manera paralela, pandillas delictivas y narcotraficantes se han involucrado y relacionado con guerrilleros y paramilitares, además de la delincuencia común. Estos factores, junto con la lucha por la tenencia de la tierra, la ineficacia del sistema judicial, la ausencia de mecanismos eficientes para la solución pacífica de controversias entre ciudadanos, así como las fumigaciones de las plantaciones de coca en la lucha contra el narcotráfico, han aumentado la inseguridad. Este escenario ha impactado en la población civil por la violencia y las violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario internacional, provocando el desplazamiento y la búsqueda de refugio fuera de su país.

Si bien las estadísticas indican que hay 6 millones de refugiados, la cifra es estimada dado que se debe tener en cuenta que las personas afectadas en Colombia normalmente se movilizan en grupos pequeños y en muchas ocasiones no se registran como tales, para evitar ser identificados como refugiados o desplazados.

42 Sánchez, Fabio; Díaz, Ana María; Formisano, Michel, *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: Un análisis espacial*. Documento CEDE 2003-05 ISSN 1657-7191 (Edición electrónica). Marzo 2003.

Por otra parte, el número de desplazamientos causados por bandas callejeras en América Central, particularmente en Honduras⁴³, Guatemala y Nicaragua, es desconocido. La situación es cada vez más preocupante por la violencia que ejercen estos grupos, que con extorsiones y violencia, obligan a las personas a abandonar sus hogares.

En nuestra región, según datos del Alto Comisionado, se acoge al porcentaje más reducido de refugiados (5 %), lo que equivale a 769.000 personas en dicha situación. El grupo más numeroso dentro del mismo es de colombianos (357.900). Los principales países de acogida son Estados Unidos, la República Bolivariana de Venezuela y Ecuador. Asimismo, en Estados Unidos aumentaron en el año 2014 las solicitudes de asilo individuales presentadas por solicitantes de México, siendo el principal país de origen de solicitudes con 14.000; de los países de América Central, El Salvador cuenta con 10.100 solicitudes. El aumento destaca la importancia de personas que huyen de la violencia y persecución por parte de grupos delictivos transnacionales.

Se debe tener en cuenta que la protección se basa en el derecho internacional para los refugiados, derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Asimismo, en las Américas la Declaración de Cartagena de 1984 fue el instrumento que se originó como respuesta a la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica. Dicho instrumento fue producto del esfuerzo regional por buscar soluciones para proteger a los refugiados. En este sentido, la

43 Honduras ocupa el cuarto lugar en peticiones de refugio en Costa Rica, las solicitudes se duplicaron durante el año 2014. *El Heraldó*. "Cada mes, siete hondureños piden refugio en Costa Rica". 07/04/2014. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/alfrente/566177-209/cada-mes-siete-hondurenos-piden-refugio-en-costa-rica>.

Declaración extendió el concepto de refugiado, además del definido en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967⁴⁴, y según el principio de no devolución, se considera también como refugiados “a las personas que han huido de sus países 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”⁴⁵.

No obstante, se debe destacar que la Declaración Americana incluye el derecho de asilo en su artículo 27: “Toda persona tiene el derecho de buscar y pedir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y convenios internacionales”. Como también el artículo 22.7 (Libertad de movimiento) de la Convención Americana incluye el derecho de asilo: “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada estado y con los convenios internacionales”.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece un doble requisito ya que el ejercicio de este derecho debe hacerse “de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales –Convención de 1951 y Protocolo de 1967–”. Reconoce que el derecho de buscar y recibir asilo no asegura que debe reconocerse el estatuto de refugiado a

44 El primer instrumento que reconoce “el derecho de buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 14.

45 Esta definición tiene en cuenta el concepto precedente de la convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984).

la persona solicitante, pero sí que su solicitud sea tramitada con las debidas garantías. Es decir, que la CIDH ha reconocido las garantías mínimas del debido proceso en procedimientos para determinar la condición o estatuto de refugiado, además del principio de no devolución.

Conclusiones

A través del breve análisis multisectorial de la seguridad humana en relación a la movilidad humana, se podría concluir que la protección esencial no se encontraría libre y plena en el ejercicio de sus libertades, de situaciones y amenazas críticas en América. Se necesitan procesos que fortalezcan y eleven el ser humano en diferentes aspectos para su supervivencia, sus medios de vida y dignidad.

La pobreza en la que queda sumida la población en muchos países de la región es violatoria de sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC), dado que no tienen expectativas para poder mejorar su situación; esto los motiva a buscar mejores horizontes en otros lugares y hasta en otros países.

Al migrar existen problemas vinculados con los débiles mecanismos de protección y asistencia desde un enfoque de derechos, esto es así cuando el mismo ejercicio de migrar no está reconocido como un derecho humano.

Las políticas migratorias restrictivas intensifican los problemas. Por una parte, cuando la temática migratoria es vinculada a cuestiones de seguridad nacional, promueven el control migratorio sin tener en cuenta las garantías básicas del debido proceso. Por otra parte, son una barrera para el abordaje de cuestiones migratorias en forma conjunta entre países que comparten fronteras.

Abordar la temática migratoria como si fuera del ámbito de la seguridad nacional motiva discursos xenófobos, estigmatización y discriminación contra la población migrante. Ejemplo de esto es el uso del tema en el debate electoral de la campaña presidencial de Estados Unidos, donde candidatos estigmatizan, rechazan pública y peyorativamente a los migrantes latinos, entre otros. Este tipo de situaciones provoca la invisibilización de la movilidad humana y por lo tanto, provoca la falta de políticas de integración social hacia los mismos en los países de destino.

En síntesis, la “securitización”⁴⁶ de las políticas migratorias no sólo se encuentra representada por sanciones como la expulsión sino que es contraria a tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, incrementa las posibilidades de los migrantes, desplazados y refugiados de ser capturados como víctimas de organizaciones criminales transnacionales y hasta de ser vinculados con la delincuencia común y el crimen organizado.

En este sentido, vale recordar que no se ha alcanzado un marco internacional que regule o proteja la migración, a excepción de los refugiados. Tal como sugiere la Comisión de Seguridad Humana, debería explorarse la viabilidad de un marco de migración internacional, estableciendo las bases para un debate y diálogo amplios, de alto nivel, sobre la necesidad de establecer un cuidadoso equilibrio entre las necesidades de seguridad y de desarrollo de los países y la seguridad humana de las personas que se trasladan. Igualmente importante es asegurar la protección de los refugiados y de las personas desplazadas, así como identificar medios para poner fin a su grave situación⁴⁷.

46 Securitización es entendida como una práctica política que permite a las élites, que actúan en nombre del Estado, reclamar un derecho especial de defensa al señalar algo como amenaza (Wsever, 1995).

47 Comisión de Seguridad Humana (CHS). “La seguridad humana, ahora”. Nueva York, 2003.

A modo de profundizar esta propuesta, se debe mencionar que básicamente se debería tratar de priorizar los derechos humanos de los migrantes como límite a las políticas migratorias basadas en la seguridad nacional, para que el migrante no sea estigmatizado como una amenaza. Los derechos humanos y los principios del derecho internacional son elementos de impugnación o barrera contra ese tipo de políticas restrictivas y autoritarias, por lo que este enfoque debería profundizar la relación entre las migraciones y la igualdad, diferenciando las vulnerabilidades de la población tales como niñez, etnia, género, religión, sexo, pueblos originarios, etc., al igual que la responsabilidad de los Estados ante la violencia y la discriminación, donde los derechos humanos inciden en las políticas de protección, seguridad pública y ciudadanía.

Cabe destacar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos está gestando un estándar, que se podría considerar un piso básico importante en el continente para el reconocimiento de los derechos humanos en las políticas migratorias, incluyendo su situación, más allá de su regularidad e irregularidad. Este piso ha fijado los límites a las políticas migratorias y el respeto a derechos civiles esenciales.

Según Victor Abramovich, las ficciones legales pueden llegar a crear situaciones de limbo donde las personas no tienen derechos a tener derechos⁴⁸. En este sentido, es importante mencionar la Opinión Consultiva 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la condición jurídica de los migrantes indocumentados, donde se expresa que la condición no puede ser un impedimento para la aplicación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

48 Congreso Internacional sobre Migraciones, *Migraciones Internacionales en el Siglo XXI*. Iguazú, Misiones, Argentina. Septiembre de 2010.

La posibilidad de crear un marco internacional para las migraciones tiene como desafío generar condiciones capaces de direccionar u orientar los flujos migratorios, según las necesidades reales y las capacidades concretas de las distintas regiones de los países. La planificación de la distribución de la población podría orientarse hacia los lugares donde hay demanda laboral, infraestructura adecuada para contener a la población y servicios públicos básicos que no colapsen.

Se debe mencionar que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias es un tratado internacional exhaustivo con respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios basado en los derechos humanos. Sin embargo, el tratado sólo fue ratificado por 48 países, lo que es un número bajo teniendo en cuenta que casi 200 forman parte del Sistema de Naciones Unidas. Entre los países que ratificaron no se encuentra a los países receptores de migrantes como Estados Unidos o los miembros de la Unión Europea.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos se podría considerar como el marco regional por excelencia. Este debería ser promotor dentro del Sistema de Naciones Unidas para generar un estándar internacional del reconocimiento de los derechos humanos para los migrantes. Sin embargo, la falta de voluntad política y de compromiso de los países receptores de migrantes para generar dicho marco ante una crisis internacional como la que se está viviendo, no hace más que alentar a la violación de los derechos humanos de los migrantes y a que sean objeto de sujetos de delitos. Por este accionar, parecería que la cuestión migratoria no estaría dentro de las prioridades en sus agendas, a pesar que hayan ratificado instrumentos de derechos humanos que estarían siendo violados por sus propias políticas basadas en enfoques de seguridad.

Finalmente, si bien en la región existe la posibilidad de activar mecanismos que den cuenta de la situación, que trabajen en pos de la protección de la movilidad humana y a pesar de los avances en la materia, lejos estamos de crear un marco internacional donde se haga un libre ejercicio del derecho a elegir de cada persona su destino, libre de miedo y necesidad y con libertad para vivir con dignidad.