

EL NAUFRAGIO QUE DESATÓ LA TORMENTA. GOBERNABILIDAD MIGRATORIA Y FRONTERIZA EN EL GOLFO DE URABÁ, CENTROAMÉRICA

Gabriel Aarón Macías Zapata*

Geopolítica

Resumen

En el presente texto se hace el análisis de una crisis migratoria centrado en la gobernabilidad migratoria de tránsito, en la que se yuxtaponen factores relativos a la gobernabilidad fronteriza, donde intervienen los poderes excluyentes de dos naciones soberanas, así como la autoridad y la sociedad locales. Se hace hincapié en la discrepancia de las medidas nacionales respecto al control migratorio, que conducen al cierre de fronteras tanto por parte del gobierno, como de los habitantes fronterizos y del narcotráfico al ver afectada la ruta del trasiego de drogas. Ante esta situación, también se analiza la reacción de los migrantes en tránsito.

Palabras clave: migración de tránsito, gobernabilidad, frontera, Panamá, Colombia.

Introducción

En lugar de Europa, cada vez más migrantes subsaharianos prefieren enfilarse hacia Estados Unidos de América debido a que tienen mayores posibilidades de ser recibidos como refugiados, motivo por el cual cruzan el Atlántico para arribar a Brasil o Ecuador. De ahí se dirigen a Colombia para iniciar un periplo por la ruta centroamericana. A ellos suelen sumarse contingentes de cubanos y haitianos que ingresan ya sea por Guyana o por Ecuador, y que persiguen llegar al mismo destino.

Para cruzar de Colombia a Panamá tienen dos opciones: tomar la ruta selvática del Tapón del Darién o atravesar en lancha el Golfo de Urabá, ambas por demás peligrosas. La primera implica una travesía de 7 a 10 días, sorteando ríos, montañas, serpientes, insectos, bandas de asaltantes y narcotraficantes, falta de alimentos y agua potable, enfermedades y a veces el abandono de los migrantes a media selva por los guías (coyotes).¹ El cruce marítimo tarda más o menos una hora quince minutos partiendo de Necoclí, o dos horas y media saliendo de Turbo debido al ímpetu del mar sólo se permite la navegación de día, cuando la vigilancia de las autoridades de migración suele ser más efectiva. En su haber, cada trayectoria ha acumulado numerosas historias de desgracias y sobrevivencia de migrantes fallecidos o desaparecidos.

Los puertos colombianos Turbo y Necoclí, ubicados en el mar Caribe, tienen la categoría de municipios y están adscritos al departamento de Antioquía. Ahí los migrantes abordan una embarcación que los traslada a los corregimientos de Capurganá o Sapzurro, localizados al norte del Golfo de Urabá, municipio de Acandí, departamento del Chocó, Colombia. De estos, lo que sigue es el paso fronterizo a los pueblos panameños La Miel y Puerto Obaldía, ubicados en el corregimiento de Puerto Obaldía, siendo en este último donde se encuentra la oficina de Migración y la estación de la Policía Nacional que cubren esta región (ver mapa).

* Profesor investigador del CIESAS Peninsular, México. Líneas de investigación: migración, crimen organizado, geopolítica; historia de Yucatán, siglos XIX y principios del XX.

¹ Millán y Estrada (2019) proporcionan una crónica sobre el cruce del Tapón del Darién.





A las dificultades geográficas se agregan las medidas securitistas implementadas por los Estados nacionales respectivos, tal como sucedió en Panamá a finales de enero de 2019 en ocasión de la visita del Papa Francisco. Como resultado se redobló la vigilancia de las fronteras, por lo que un grupo de 30 migrantes angoleños y congoleños, desafiaron el peligro de la navegación nocturna que caracteriza a estas aguas. Durante el trayecto, la nave zozobró y sólo sobrevivieron 8 personas, 19 fallecieron y los restantes jamás fueron localizados.

A raíz de estos hechos se desató una serie de eventos que ilustran como el fenómeno migratorio quedaba enmarcado en varios aspectos socioeconómicos de la región en ambos lados de la frontera, ocasionando problemas de sanidad, seguridad y el desvío de los escasos recursos con los que cuentan las autoridades locales, para atender algunas necesidades de los migrantes ilegales. A esto se agregó la falta de sincronía en la regulación del flujo migratorio irregular, controlado a veces con medidas informales locales que contradecían los preceptos oficiales nacionales.

Al presentarse las autoridades colombianas para investigar los hechos, algunas actividades de los habitantes que tenían algún vínculo con el paso de los migrantes, aduciendo un apego estricto a la ley migratoria, fueron criminalizadas y varias personas fueron detenidas. Ante esta situación, funcionarios locales, organizaciones civiles, ciudadanos y familiares de los imputados solicitaron una mayor claridad de las leyes migratorias sobre el manejo del flujo migratorio de tránsito.

El naufragio de los migrantes africanos atrajo una mayor atención de las instituciones relacionadas con la seguridad, lo que entorpeció las actividades ilícitas del Clan del Golfo, agrupación que controla el trasiego de drogas en la región. Como respuesta, mediante amenazas, éste impuso sus propias reglas al tráfico de migrantes en la frontera colombo-panameña. A esto se añade el cierre de fronteras por parte de los ciudadanos inconformes, como medida de presión para obligar a las autoridades nacionales a implementar políticas públicas acordes a las circunstancias.

Quienes se vieron afectados por el cierre fronterizo fueron los migrantes que utilizaban la ruta centroamericana para llegar a Estados Unidos. A pesar de su situación irregular, mediante actos de protesta trataron de hacer valer su derecho a la movilidad. El estancamiento de los extranjeros en los poblados de la frontera ocasionó tanto una crisis migratoria como una de gobernabilidad fronteriza. No cabía duda de que ambas requerían de una solución binacional, que además atendiera la problemática local.

Para analizar este complicado panorama –en el que la presencia de los migrantes es recurrente y determinante para el devenir de las sociedades y los territorios por donde circulan– recurriremos al concepto de gobernabilidad migratoria aplicado a la migración de tránsito.

Asimismo, también pretendemos aportar elementos para el estudio de la gobernabilidad de la migración en un contexto de frontera, donde confluye el límite de las soberanías de dos Estados nacionales. Como se ha señalado, la ingobernabilidad en estas regiones es diferente a

la de los territorios en los que no existe “una relación entre dos centros de poder, donde la sustancia de la política radica en el conflicto y la contraposición de centros de poder” (Padilla, 2004:35), a menos que se tomen acuerdos entre los Estados aledaños para mejorar la gobernabilidad en la zona fronteriza. Ambos conceptos están íntimamente relacionados entre sí, además de que los grupos y los actores locales –incluyendo a las instancias nacionales y algunas de carácter transnacional– intervienen en la conformación de la gobernabilidad, o la ingobernabilidad, en sus aspectos migratorio y fronterizo.

Un binomio necesario

En nuestro caso de estudio, se presentó una conjugación de elementos que dieron lugar a una crisis migratoria, acompañada de una crisis de gobernabilidad, que a su vez fueron consecuencia de una tragedia debido a la condición irregular de los migrantes. Esta situación también tuvo como causa la securitización de la frontera que tenían que cruzar para llegar a su destino.

Para evitar alguna confusión debemos distinguir entre una crisis migratoria y la gobernabilidad migratoria. Sobre la primera nos concentramos en la etapa de tránsito pues de igual manera suelen presentarse dificultades entre los migrantes cuando por alguna razón se les impide abandonar el país de origen, o cuando el retorno puede ocasionar cierta desestabilización social. Asimismo, el arribo de migrantes al país de destino puede dar lugar al rechazo de las autoridades por cuestiones legales, de seguridad y sanidad; e incluso por parte de la sociedad local por motivos xenofóbicos, raciales y de competencia por el empleo.

Al hablar de crisis en una situación de tránsito migratorio, nos referimos a la interrupción del flujo migratorio, cuya acción se debe principalmente al carácter irregular de los migrantes, a la par de las medidas securitistas que suelen acompañarla. Este fenómeno se aprecia en la

frontera colombo-panameña, donde el cierre del paso fronterizo dio lugar al hacinamiento de los migrantes en lugares públicos. Lo importante del caso radica en los efectos que esta situación ocasionó en la sociedad local, afectando los servicios públicos, la salubridad y la economía de la localidad.

La manera como se intentó resolver tiene que ver con la gobernabilidad migratoria, entendida como “el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia” (Mármora, 2010:71). En estos procesos resultan determinantes las acciones de

los habitantes de los lugares de tránsito, ya que, junto a los migrantes con los que establecen vínculos, dan lugar a dinámicas sociales a las que el Estado debe responder, más aún si aquellas acciones son consideradas ilegales.

No obstante, en una región fronteriza la gobernabilidad no se alcanza a través de una solución unilateral, adoptada por uno de los Estados vecinos. Cuando alguna medida implementada tiende a dar solución a una problemática dentro de su territorio, ésta puede encontrar un obstáculo del otro lado de la frontera. Esto sucede cuando un país otorga un salvoconducto a los migrantes irregulares para que en un corto plazo crucen su territorio para continuar hacia su destino. Mientras el beneficiado se encuentre dentro de los límites de la jurisdicción de la autoridad que concedió el libre tránsito no hay problema; lo hay cuando en una zona fronteriza se enfrenta con otro Estado que, con base en su soberanía, aplica restricciones al paso de los migrantes. Esta situación puede derivar en una crisis pues en un lado de la frontera se presenta el hacinamiento de los migrantes y en el otro se ven orillados a efectuar cruces ilegales a través de los puntos ciegos que escapan de la vigilancia, auxiliados en ocasiones por coyotes.

Para cruzar de Colombia a Panamá tienen dos opciones: tomar la ruta selvática del Tapón del Darién o atravesar en lancha el Golfo de Urabá...

El resultado es que tanto para los migrantes como para los Estados nacionales el proceso migratorio se sale de control: los primeros ven violado su derecho de tránsito, mientras que para los segundos da origen a dinámicas contrarias a las intenciones originales que cada uno tenía mediante sus respectivas políticas migratorias.

Esta situación ilustra cómo la gobernabilidad en las zonas fronterizas resulta difícil de alcanzar, sobre todo porque ahí confluyen los límites de las jurisdicciones y las soberanías de dos Estados nacionales aledaños, coexistiendo autoridades locales de diferentes jerarquías, subordinadas a leyes y decretos de las respectivas federaciones. Debido a que en esta región fronteriza no hay un gobierno único, la gobernabilidad se torna complicada (Payán y Tabuenca, 2004:13) y resulta más difícil responder a los reclamos y demandas de la ciudadanía y de los migrantes.

Una manera práctica de enfrentar esta problemática es llegar a un acuerdo bilateral de cooperación entre los Estados involucrados; sin embargo, ante la complejidad de la situación no todos los convenios pueden dar una solución integral en un marco de legitimidad y legalidad, sobre todo, que la normatividad surgida no menoscabe la libertad de movimiento. Más aún cuando en este entramado influye la presencia de grupos delictivos que utilizan el cruce fronterizo para el tráfico de drogas y de migrantes, actividades que obligan a los Estados a implementar medidas securitistas que pueden repercutir en el libre tránsito fronterizo o hacerlo más difícil para los migrantes irregulares.

Ante la incapacidad de los Estados vecinos por alcanzar un acuerdo satisfactorio, es posible que los ciudadanos pongan en práctica soluciones informales a los problemas relativos a la frontera. Cabe mencionar que debido a que algunas acciones incluyen el tránsito de los migrantes aun sin ser ciudadanos con derechos formales ésta sería una manera de influir en la conformación de este sistema social sostenido bajo diná-

micas que oscilan entre la formalidad y la informalidad.

En el marco de la crisis migratoria y de gobernabilidad que a continuación analizaremos, al igual que Camou (2019:15), veremos qué tipo de mecanismos se utilizaron para el procesamiento de los conflictos, la deliberación pública y la toma de decisiones; finalmente, en el plano de las decisiones públicas, fijaremos la atención en los espacios en los que se logra construir un cierto grado de acuerdo en torno a los modos de responder a los desafíos centrales de la agenda de problemas y demandas de la sociedad.

El naufragio de los migrantes africanos atrajo una mayor atención de las instituciones relacionadas con la seguridad...

Tormenta tras tormenta

Todo parecía indicar que en la región fronteriza del Golfo de Urabá funcionaba un sistema de gobernabilidad en el que predominaban ciertas prácticas informales en torno al tránsito de migrantes ilegales, que las autoridades pusieron al descubierto cuando acudieron a atender los estragos del naufragio.

Al respecto, la Armada Nacional de Colombia inició una operación de rescate de sobrevivientes y búsqueda de cadáveres, motivo por el que se hizo notar el aumento de efectivos del gobierno mediante embarcaciones, aviones e inspecciones amplias del área. La operación cubrió las costas entre Capurganá y Sapzurro, y hacia el sur hacia Acandí.

Esta inusual presencia del gobierno tuvo lugar del 28 enero de 2019 a principios de marzo de 2019, cuando culminó el operativo en busca de los cuerpos. Durante este periodo se desarrolló una serie de eventos que dieron lugar a una crisis migratoria y de gobernabilidad en la frontera Panamá-Colombia.

Las autoridades se dieron a la tarea de investigar cómo ocurrieron los hechos y a dar con los culpables de la tragedia, puesto fueron descubriendo varias irregularidades. Se enteraron de que en Capurganá, los migrantes solían acudir

con Ludys María Rivera, alias “Mamá África”, quien prestaba servicios de comida y hospedaje a bajo costo en un hotel que administraba. Antes del naufragio, en dos ocasiones fue sorprendida hospedando a migrantes ilegales. Las víctimas del hundimiento habían estado alojadas en el mencionado hotel, de donde partieron para abordar las lanchas que los llevarían de Capurganá a Sapzurro (Riaño, 2019).

Entre las anomalías que encontraron estaba la de navegar de noche en las agitadas aguas. Se supo que cada migrante había pagado 150 dólares a los coyotes, quienes tenían el contacto con los lancheros que estaban dispuestos a arriesgarse para conducirlos clandestinamente. De las tres embarcaciones que partieron, la “Niña Mildred” llevaba un sobre cupo, con 30 migrantes desprovistos de chalecos salvavidas, además de que el conductor estaba ebrio. Navegaban sin luces para evitar ser detectados por la Armada Nacional cuando una enorme ola los lanzó a las turbulentas aguas con los resultados ya conocidos.

Estas investigaciones se llevaron a cabo con la cooperación binacional en asuntos fronterizos y de seguridad, entre Panamá —a través del Servicio Nacional de Fronteras (Senafront)— y Colombia —mediante la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional (DIJIN)—, además de contar con el apoyo extraterritorial de la Agencia de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (ICE-HSI) (*Noticias Urabá*, 2019a), institución que incrementó su presencia en varios países centroamericanos para evitar el paso de migrantes que pusieran en peligro la seguridad nacional estadounidense.

Como resultado de las pesquisas, a un mes de la tragedia se logró detener a una red de tráfico de migrantes —que operaba en el Golfo de Urabá—, integrada por ocho miembros, entre los que se encontraba “Mamá África”. Según la versión de las autoridades, la banda alojaba a los migrantes en el hotel ya mencionado y los mantenía cautivos hasta que completaran una

cantidad significativa para luego trasladarlos a Panamá y así continuar hacia Estados Unidos. En ocho meses la red obtuvo 1.200 millones de pesos de sus actividades, y durante el registro que se hizo al edificio encontraron pasaportes de ciudadanos haitianos, brasileños, mexicanos y sudafricanos. Había giros de dinero por más de 63 millones de pesos, al parecer para el pago de hospedaje y alimentación de migrantes ilegales (*Noticias Urabá*, 2019a). También se mantenían informados de los operativos policíacos en contra de los traficantes de migrantes mediante avisos proporcionados por un periodista, en lo que también participaba “Mamá África”.

Al respecto, los habitantes de Capurganá y Sapzurro así como las autoridades locales demandaron mayor claridad acerca de la política migratoria nacional. La alcaldesa de Acandí, Lilia Córdoba, municipio que comprende a Capurganá y Sapzurro, señaló que ante el incremento de migrantes, llevaba más de un año solicitando una reunión con personal de la Oficina de Migración,² misma que se realizó hasta que sucedió el naufragio, pero no se obtuvieron acuerdos satisfactorios para regular el paso de migrantes (*France24*, 2019).

Luego del naufragio, el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Acandí y Zona Costera Norte (Cocomanorte) —comunidad afrocolombiana que construyó un sendero turístico en sus tierras colectivas— a través de su representante, Emigdio Pertuz, envió una carta al Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, en la que exponía que la colectividad sufría de los efectos por la presencia de numerosos migrantes irregulares. Bajo un ambiente de cooperación solicitaba al funcionario su intervención para idear “un Plan de Acción que proteja al Mi-

² Cada muerto extranjero le costaba al municipio tres millones de pesos colombianos, y cuando había que trasladar a algún herido a Turbo, Necoclí o Montería, esta cifra superaba los 5 millones. Por disciplina fiscal el municipio no podía utilizar sus recursos para atender a extranjeros, pero la Defensoría del Pueblo presionaba para atender a cualquier ser humano, sin importar la nacionalidad y su estatus migratorio (Sánchez, 2019).

...debemos distinguir entre una crisis migratoria y la gobernabilidad migratoria...

grante y a la Comunidad Local” (Pertuz, 2019). Como se podrá apreciar, se trataba de abordar el problema migratorio de una manera unilateral, sin tomar en cuenta a las autoridades del lado panameño.

La gobernabilidad migratoria en la frontera colombo-panameña se complicaba por el arribo de alrededor de 700 migrantes al municipio de Acandí, entre los que se detectaron seis casos de malaria africana, lo que alertó a las autoridades para prevenir una crisis sanitaria. Un grupo de ellos continuó hacia Panamá y aunque enfrentaron la resistencia de las autoridades panameñas, lograron cruzar la frontera para continuar su periplo; mientras tanto la alcaldesa de Acandí puso en cuarentena a los que se quedaron del lado colombiano. A pesar del control que se ejercía sobre la frontera, los migrantes continuaban llegando y la funcionaria expresó su impotencia por no recibir apoyo del gobierno nacional (Londoño, 2019).

Una posible solución bilateral surgió cuando el director de Migración de Colombia, Christian Krüger, anunció que se reuniría con su homólogo panameño para fijar un protocolo que atendiera el problema migratorio. La cuestión por resolver consistía en que a pesar de que Colombia otorgaba a los migrantes un salvoconducto para cruzar el país, el problema se presentaba cuando quedaban atrapados en la frontera imposibilitados de ingresar a Panamá.

Del lado panameño, el Servicio Nacional de Migración (SNM, 2019a) informó que en la zona Caribe había 716 inmigrantes estancados aunque ninguno había fijado a Panamá como país de destino. Esto significaba que era menester administrar el tránsito de los migrantes. Aseguraba mantener una constante comunicación con autoridades colombianas para evitar que la situación se convirtiera en una crisis regional, aspecto que también reflejaba la intención de resolver el problema de manera bilateral. Sin embargo, debido al brote de malaria la frontera panameña fue cerrada a los migrantes, al grado que el Senafront instaló un retén en La Miel.

...tanto para los migrantes como para los Estados nacionales el proceso migratorio se sale de control...

Otro fenómeno que intervino en la de por sí complicada situación, fue que la presencia de autoridades colombianas en la región influyó para que el Clan del Golfo, grupo de narco traficantes que desde 2007 controla la ruta del Golfo de Urabá, resintiera la obstrucción en el trasiego de drogas. El líder encargado de esta región, alias “Ever”, culpó a los coyotes por el mal manejo en los hechos que derivaron en el hundimiento de la lancha, motivo por el que la presencia de la Armada Nacional le impidió trasladar varias toneladas de coca. De ahí en adelante prohibió a los traficantes de migrantes, bajo pena de muerte, tal

como ocurrió tras la ejecución de tres coyotes (*El Tiempo*, 2019), realizar sus actividades por mar y tierra.

En tiempos normales, el Clan del Golfo llegaba a ciertos acuerdos con los traficantes, a quienes les cobraba la “vacuna” (comisión) por utilizar la ruta que el grupo delictivo mantenía bajo su dominio. Además, en caso de que un migrante careciera de recursos para pagar el servicio a los guías, como compensación debía transportar entre 5 y 10 kilos de coca propiedad del clan. Estas prácticas ilustran como, en determinadas circunstancias el migrante también formaba parte de la reproducción económica del crimen organizado, además de beneficiar a los ciudadanos que fungían como coyotes. Lo más viable entonces sería el retiro de la excesiva presencia de efectivos de seguridad en la frontera, lo que contribuiría a restablecer la ruta del trasiego de drogas y de migrantes.

La medida restrictiva impuesta por el narco tráfico repercutió en el estancamiento de los migrantes del lado colombiano, toda vez que la ruta terrestre de Capurganá a Bajo Chiquito, cercana al Tapón del Darién, fue cerrada. Bajo su riesgo, algunos migrantes se aventuraron a utilizar rutas terrestres alternativas, alejadas de la vigilancia del gobierno y del grupo delictivo. Entre éstas estaba la vía a través del Río Atrato y el Parque Nacional Darién, zona de alto riesgo donde ocurrió una masacre de cubanos,

cuyos asesinos fueron extraditados a Estados Unidos (Herrero, 2019a).

La gobernabilidad se hace al andar

Una vez que los migrantes irregulares lograban cruzar la frontera e ingresar a Panamá, eran beneficiados por el programa migratorio Operación Flujo Controlado, acordado entre los gobiernos de Costa Rica y Panamá para asegurar un flujo migratorio seguro, ordenado y legal. El acuerdo estaba dirigido a la migración de tránsito y cuya normatividad se adecuaba a las demandas de los migrantes al permitirles el paso por sus fronteras y territorios, teniendo acceso al transporte, hospedaje y alimentación.

Una vez que los migrantes pasaban a Puerto Obaldía, eran trasladados a los albergues Los Planes, Metetí o Lajas Blancas, donde les tomaban sus datos biométricos para verificar antecedentes penales, alertas de seguridad o de posible implicación en atentados, más aún entre los originarios de Afganistán e Irak. El principal impulsor de esta práctica era Estados Unidos, preocupado por su seguridad, para evitar el ingreso de terroristas al país. Esta era una clara señal de la interferencia de intereses extraterritoriales en las políticas migratorias de los países centroamericanos, de la que dependía la suerte de algunos migrantes, pues en caso de encontrar algún antecedente negativo eran deportados. El SNM (2019b) de Panamá informó que de enero a mayo de 2019 reportó 1,493 casos en los que destacaban la deportación, los retornos, los inadmisibles y las expulsiones.

A través de la Operación Flujo Controlado, Colombia y Panamá evitaban las crisis migratorias reflejadas en el estancamiento de los extranjeros en sus fronteras, además de que el libre tránsito evitaba la comisión de delitos como el tráfico de migrantes. Esta iniciativa mostró que los acuerdos bilaterales podrían facilitar la gobernabilidad migratoria de tránsito, así como la gobernabilidad fronteriza.

...la Armada Nacional de Colombia inició una operación de rescate de sobrevivientes y búsqueda de cadáveres...

Al no existir un convenio similar en la frontera colombo-panameña, los migrantes quedaban atrapados en el lado colombiano. Para evitar esta situación era necesario incluir en un acuerdo binacional la región del Darién, comprendida entre Capurganá (Colombia) y Bajo Chiquito y Metetí (Panamá), igual que la ruta marítima entre los puertos colombianos de Turbo y Necoclí con el pueblo panameño Puerto Obaldía (Herrero, 2019b).

A pesar de las buenas intenciones de Panamá, en ocasiones no era posible cumplir con el traslado de los migrantes. En marzo de 2019 se encontraban 280 migrantes en Puerto Obaldía y por falta de recursos los guardias del Senafront los mantuvieron retenidos en un sitio ubicado a corta distancia de la población, lugar que los habitantes tenían prohibido merodear.

Los ciudadanos panameños no eran ajenos a la suerte por la que pasaban los migrantes: un grupo de migrantes enfrentó a los guardias y los ciudadanos lograron rescatarlos, los condujeron al pueblo y les otorgaron asistencia. Mientras, el Senafront dejó que continuaran su camino por sus propios medios.³ No había duda, el cumplimiento del acuerdo también dependía del presupuesto. Esto trajo sus consecuencias: de inmediato se reportó la desaparición de una familia de cubanos que tomó la ruta hacia Armila, para descender al Pacífico a través del río Turquesa. Pasaron varios días hasta que, a través de las redes sociales, se dio aviso de que se encontraba en la frontera con Costa Rica (Herrero, 2019c). Este sistema de comunicación informal ha contribuido a evitar el incremento de las crisis migratorias, ya que a través del celular se mantiene un efectivo intercambio de información sobre las rutas a seguir.⁴

³ El abogado especialista en migración Luciano Yanes culpaba al programa Flujo Controlado del aumento de migrantes debido a las facilidades que se les brindaba. Según él, al contrario de lo que se pretendía, el acuerdo daba lugar a una migración desordenada y carente de regulación (Moreno, 2019). Desde esta perspectiva, en vez de lograr la gobernabilidad migratoria en tránsito, este programa contribuía a dificultarla.

⁴ Para inhibir la fuga de los migrantes de los albergues, en ocasio-

Del lado colombiano la situación era diferente. Luego de la detención de la banda de los presuntos traficantes de migrantes implicados en el naufragio, un grupo de ciudadanos de Capurganá se sumó a la alcaldesa de Acandí y al representante de Cocomanorte, para exigir al gobierno nacional una definición de las reglas para el manejo de los migrantes y que implicaba ciertas actividades en las que ellos participaban. En otras palabras, solicitaban un acuerdo de gobernabilidad migratoria en el que ellos deberían ser tomados en cuenta. El descontento también se debía a que temían ser detenidos, ya que, según los habitantes, luego de la detención de los coyotes que brindaron asistencia a las víctimas del naufragio, esta actividad se había criminalizado. Sostenían que no había una línea clara que distinguiera entre la prestación de servicios a los extranjeros y el tráfico de migrantes. Aseguraban que “hoy en día quienes están poniendo los muertos y los presos, somos la gente de Capurganá” (*Caracol*, 2019). Esto porque ante el cierre de la frontera de parte del Clan del Golfo, algunos se arriesgaban a servir de guías de los migrantes, motivo por el que un joven, hijo de una activista de Cocomanorte, fue ejecutado.

Como medida de presión para obtener una respuesta a las demandas solicitadas por los ciudadanos, a partir del 12 de marzo los lancheros suspendieron el transporte de Turbo, Necoclí y Capurganá a Panamá, acción que afectó la movilización de alrededor de 100 cubanos ilegales.

La alcaldesa de Acandí y los ciudadanos aclararon que el objetivo no era cerrar definitivamente el paso de los migrantes, sino buscar una solución para asegurar el tránsito de los extranjeros sin que la prestación de servicios se convirtiera en delito. Por su parte, Edgar Mejía, de Cocomanorte, hizo notar las contradicciones de conceder un salvoconducto a los migrantes irregulares: el gobierno les otorgaba el permiso para transitar por todo el país, pero hasta que llegaban a Capurganá se daban cuenta que eran

nes los agentes del Senafront les incautan celulares y pasaportes.

ilegales (*RCN Radio*, 2019), sobre todo al momento en que la prestación de servicios corría el peligro de ser equiparada con el tráfico de migrantes. Además, ante la falta de oportunidades de trabajo en la región, la asistencia a los migrantes y el coyotaje se habían convertido en una fuente de ingresos.

Un visó de solución se dio cuando Colombia y Panamá aprobaron la Estrategia Nacional para la Lucha contra el Tráfico de Migrantes, acuerdo bilateral que pretendía crear un protocolo de atención a migrantes mediante la cooperación. Sin embargo, el acuerdo no tuvo resultados; al contrario, los

migrantes continuaban llegando a la región y el estancamiento se recrudecía.⁵

Al parecer, el acuerdo no satisfizo las demandas de los habitantes, situación que se evidenció cuando un grupo de mujeres capurganenses —la mayoría dedicadas al turismo— se sumó a las protestas y al bloqueo de la frontera, situación que hizo que los cerca de 650 migrantes varados en Necoclí alzarán la voz por ver afectado su derecho a la movilidad. La ingobernabilidad por asuntos migratorios se agravaba en las fronteras.

Luego de 15 días de paro, Emigdio Pertuz, líder de Cocomanorte, anunció que la población había decidido hacer una excepción. Por un solo día permitieron la entrada a Capurganá de 1,023 migrantes; de los cuales algunos optaron por seguir hacia Sapzurro y otros tomaron la ruta del Tapón del Darién, todos con el objetivo de cruzar hacia Panamá. El problema de los primeros fue que muchos no pudieron ingresar a Puerto Obaldía, debido a la oposición de los agentes del Senafront. Asimismo, el SNM (2019c) informó que durante el primer trimestre del año había aplicado medidas de retorno voluntario, deportación y expulsión a 971 extranjeros, entre ellos a 126 cubanos.

⁵ En Necoclí había 120 migrantes varados en la frontera, mientras que en Turbo permanecían alrededor de 50 (*Noticias Urabá*, 2019b).

Esta medida tuvo un efecto temporal, pues a principios de abril alrededor de 1,300 migrantes irregulares arribaron a Turbo y Necoclí, reproduciendo la misma situación de estancamiento. Una versión de los hechos subsiguientes indica que, para evitar mayores estragos entre la población colombiana del Golfo de Urabá, el 3 de abril se llegó a un acuerdo entre los líderes de Cocomanorte y del Clan del Golfo para reactivar el paso de los migrantes de manera que ambas partes obtuvieran beneficios. Así, cuando el caso lo requiriese, el Consejo Comunitario se encargaría de proporcionar guías para los migrantes siempre y cuando no usaran las rutas del trasiego de la droga. El grupo delictivo prohibió el empleo de menores de edad como cargadores de las maletas de los extranjeros, condicionó a que el cruce sólo se hiciera por tierra, y advirtió que se debería evitar que los coyotes hicieran daño a los migrantes, esto quizá para evitar una mayor presencia de fuerzas policíacas. El costo sería de 70 dólares por persona, del cual el Clan del Golfo obtendría un porcentaje. Cocomanorte también gozaría de beneficios pues la ruta aprobada incluía el cruce por un sendero ecológico de su propiedad, cuya entrada costaba 10 mil pesos por persona. Como prueba de que el grupo delictivo formó parte del acuerdo, un miembro del Consejo Comunitario aseguró que en caso contrario, no habría ningún coyote guiando a los migrantes (Lopera y Soto, 2019).

De acuerdo a la versión de Edgar Mejía, representante del Consejo Comunitario, el paro fue levantado para mostrar al presidente Iván Duque que no usarían la presión política para que atendiera sus peticiones, además de que la Semana Santa estaba próxima y esperaban obtener beneficios de la temporada turística. Incluso él mismo se ofreció para recibir a los migrantes en el muelle, lo que efectivamente sucedió al día siguiente. Agrupó a los extranjeros en una calle y les dio instrucciones de cómo los coyotes los iban a guiar. Casualmente, ningún menor de edad llevó las maletas de los migrantes, como lo había instruido el Clan del Golfo (Lopera y Soto, 2019).

Como haya sido según las versiones planteadas, lo que no lograron de manera formal las autoridades locales y de ambas naciones vecinas, se obtuvo mediante un pacto informal entre los miembros de una agrupación civil y el crimen organizado.

Reflexión final

El caso analizado refleja las dificultades para alcanzar un acuerdo de gobernabilidad donde está de por medio el fenómeno migratorio de tránsito, incluyendo la confluencia de diversos intereses locales, la fragmentación del poder en varios niveles y cuyo alcance está limitado por las respectivas jurisdicciones, es decir, por los límites impuestos por la frontera. Si bien el acuerdo bilateral Flujo Controlado permitía cierta gobernabilidad en la migración de tránsito, su cumplimiento estuvo supeditado a la disponibilidad de recursos públicos. Al escasear los fondos del gobierno la crisis migratoria se recrudeció, toda vez que dicho programa era a la vez un aliciente que estimulaba el tránsito por Panamá hacia Costa Rica.

La ingobernabilidad se incrementó cuando, en apego a las leyes nacionales, las actividades de los lugareños relacionadas con la asistencia de los migrantes fueron criminalizadas. En este contexto, ninguno de los acuerdos en los niveles nacional y binacional logró crear un sistema formal que resolviera la problemática; al contrario, al final fueron los mismos habitantes quienes buscaron una alternativa para que las cosas funcionaran con cierta armonía, incluyendo a los grupos delictivos que mantenían cierto poder ejercido bajo amenazas y por medio de la violencia. Hasta ahora, las fuerzas de seguridad del Estado se han visto imposibilitadas para neutralizar el poderío regional del crimen organizado.

El resultado de estos convenios informales se acerca a lo que Camou (2019:14) denomina un *paradigma de gobernabilidad*, es decir, “un conjunto articulado de respuestas institucionalizadas (visiones compartidas, reglas y prácticas) que una comunidad política o institucional sustenta en pos de producir y aceptar ciertas solucio-

nes a sus problemas de gobierno”. No obstante, como sucedió en este caso, la respuesta no siempre es institucional, sino informal, e incluso puede acercarse a la ilegalidad como cuando se trata del tráfico de migrantes. A falta de un acuerdo bilateral para permitir el libre tránsito en la frontera colombo-panameña, el coyotaje aseguró a los migrantes el derecho a la movilidad, al tiempo que proporciona ingresos a los lugareños y, en ocasiones, convierte a los migrantes en transportadores de droga. Entre lo informal y lo ilegal, al fin hubo cierta avenencia.

Bibliografía

- CAMOU, Antonio (2019), *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral.
- CARACOL (2019), “Protesta ciudadana tiene a más de 100 cubanos varados en Necoclí”, 15 de marzo. Dirección URL: <http://caracol.com.co/emisora/2019/03/15/medellin/1552667284_036508.html>.
- EL TIEMPO (2019), “Coca, malaria y migrantes calientan frontera con Panamá”, 17 de febrero. Dirección URL: <<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/coca-malaria-y-migrantes-calientan-frontera-con-panama-327780>>.
- HERRERO, Will (2019a), “Coyotes colombianos utilizan otra ruta más peligrosa por el mismo Tapón del Darién”, 4 de marzo. Dirección URL: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100013983723321&epa=SEARCH_BOX>.
- HERRERO, Will (2019b), “Nuestro reconocimiento a los presidentes de Panamá y Costa Rica por el Programa Flujo Controlado”, 21 de febrero. Dirección URL: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100013983723321&epa=SEARCH_BOX>.
- HERRERO, Will (2019c), “Una familia cubana permanece extraviada en la selva de Panamá”, 12 de marzo. Dirección URL: <https://www.facebook.com/profile.php?id=1000139837233W21&epa=SEARCH_BOX>.
- LONDOÑO, Ana (2019), “Preocupación en Acandí (Chocó) por paso de 700 migrantes irregulares”, en *RCN Radio*, 12 de febrero. Dirección URL: <<https://www.rcnradio.com/colombia/pacifico/preocupacion-en-acandi-choco-por-paso-de-unos-700-migrantes-irregulares>>.
- LOPERA, Sara y Laura SOTO (2019), “El lío fronterizo que resolvió el Clan del Golfo (por ahora)”, en *La Silla Vacía*, 8 de abril. Dirección URL: <<https://la.sillavacia.com/liofronterizo-resolvio-clan-del-golfo-ahora-70968>>.
- MÁRMORA, Lelio (2010), “Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur”, en *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasil, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, vol. 18, núm. 35.
- MILLÁN, Alejandro y Camilo ESTRADA (2019), “El infierno de cruzar el Tapón del Darién, la región más intransitable y peligrosa de América Latina (que corta en dos la Ruta Panamericana)”, en *BBC*, 26 de abril. Dirección URL: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41405970>>.
- MORENO, Julio (2019), “Piden que el nuevo gobierno evalúe el pacto migratorio”, en *El*

- Siglo*, 13 de marzo. Dirección URL: <<http://elsiglo.com.pa/panama/piden-nuevogobierno-evalue-pacto-migratorio/24111262>>.
- NOTICIAS URABÁ (2019a), “Enviaron a la cárcel a los presuntos responsables por la muerte de los 19 migrantes en Capurganá”, 8 de marzo. Dirección URL: <[https://noticiasuraba.com/enviaron-a-la-carcel-presuntos-responsables-por-la muerte-de-los-19-migrantes-en-capurgana/12519/](https://noticiasuraba.com/enviaron-a-la-carcel-presuntos-responsables-por-la-muerte-de-los-19-migrantes-en-capurgana/12519/)>.
- NOTICIAS URABÁ (2019b), “120 cubanos están varados en Necoclí porque nadie los quiere llevar a Capurganá”, 18 de marzo. Dirección URL: <<https://noticiasuraba.com/120-cubanos-estan-varados-en-necocli-porque-nadie-losquiere-llevar-a-capurgana/12633/>>.
- PADILLA, Héctor (2004), “Consideraciones sobre política y gobernabilidad fronteriza”, en Luis Antonio PAYÁN y María Socorro TABUENCA (coordinadores), *Gobernabilidad o ingobernabilidad en la región Paso del Norte*, México, Center for Latin American Studies/El Colegio de la Frontera Norte/UACJ/EON.
- PAYÁN, Luis Antonio y María Socorro TABUENCA (2004), “Introducción”, en Luis Antonio PAYÁN y María Socorro TABUENCA (coordinadores), *Gobernabilidad o ingobernabilidad en la región Paso del Norte*, México, Center for Latin American Studies/El Colegio de la Frontera Norte/UACJ/EON.
- PERTUZ, Emigdio (2019), “Carta dirigida al Dr. Carlos Holmes Trujillo. Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia”, en *Cocomanorte Autoridad Étnica*, 30 de enero. Dirección URL: <<https://www.facebook.com/pages/category/LocalBusiness/Cocomanorte-Autoridad-Etnica-186359642281386/>>.
- RCN RADIO (2019), “Habitantes de Capurganá niegan paso de migrantes que buscan salir de Panamá”, 16 de marzo. Dirección URL: <<https://www.rcnradio.com/Colombia/pacifico/habitantes-de-capurgana-nieganpaso-de-migrantes-que-buscan-salir-hacia-panama>>.
- RIÑO, Julieth (2019), “La frontera colombo-panameña, el infierno en medio del paraíso”, en *France24*, 26 de febrero. Dirección URL: <<https://www.france24.com/es/20190226-migrantes-frontera-colombia-panamapeligros>>.
- SÁNCHEZ, Antonio (2019), “Las mujeres se toman a Capurganá, Colombia”, en *El AfroBogotano*. Dirección URL: <<https://www.facebook.com/pages/category/LocalBusiness/Cocomanorte-Autoridad-Etnica-186359642281386/>>.
- SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN (SNM) (2019a), “Panamá y Colombia coordinan acciones por migrantes en fronteras”, 13 de febrero. Dirección URL: <<https://www.migracion.gob.pa/inicio/noticias/509-panama-y-colombia-coordinanacciones-por-migrantes-en-fronteras>>.
- SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN (SNM) (2019b), “Entre devueltos e inadmitidos, Migración prohíbe la entrada a más de 3 mil 600 extranjeros”, 19 de junio. Dirección URL: <<https://www.migracion.gob.pa/inicio/noticias?start=95>>.
- SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN (SNM) (2019c), “En sólo 3 meses a más de 950 extranjeros se les aplican medidas de sanción”,

9 de abril. Dirección URL: <<https://www.migracion.gob.pa/index.php/inicio/518-en-solo-3-meses-a-mas-de-950-extranjeros-se-les-aplican-medidas-de-sancion>>.