





Migración forzada: éxodo en la Gran Colombia



Migración forzada: éxodo en la Gran Colombia

Diana Montero Medina
Gabriela Vargas Guzmán
Andrés Subía Arellano
Alejandro Calderón Andrade
Germán Mosquera Narváez
Oscar Calderón Barragán
Carlos Estrella Benavides

**Universidad Tecnológica Indoamérica
Corporación Universitaria Autónoma de Nariño**

Fecha de publicación: 01 de agosto de 2020

Autoridades

Ing. Saúl Lara – Canciller

Dr. Franklin Tapia – Rector

Jorge Cruz, PhD – Vicerrector

Ing. Diego Lara – Director institucional académico

Janio Jadán, PhD – Director institucional de investigación

© Autores: Diana Montero Medina¹, Gabriela Vargas Guzmán², Andrés Subía Arellano¹, Alejandro Calderón Andrade³, Germán Mosquera Narváez³, Oscar Calderón Barragán⁴, Carlos Estrella Benavides⁵

¹ Carrera de Psicología. Universidad Tecnológica Indoamérica. Av. Machala y Sabanilla, Quito, Ecuador. Correo: dianamontero@uti.edu.ec, andressubia@uti.edu.ec

² Proyección Social. Corporación Universitaria Autónoma de Nariño. Carrera 28 número 19-24 centro, Pasto, Nariño. Correo: Gabriela.vargas@aunar.edu.co

³ Carrera de Derecho. Universidad Tecnológica Indoamérica. Av. Machala y Sabanilla, Quito, Ecuador. Correo: alejandrocalderon@uti.edu.ec, germanmosquera@uti.edu.ec

⁴ Servicio Jesuita a Refugiados Latinoamérica y el Caribe. Carrera 25 #39-79, Bogotá, Colombia. Correo: oscar.calderon@jrs.net

⁵ Servicio Jesuita a Refugiados Nariño. Calle 20 #24-64, Nariño, Colombia. Correo: carlos.estrella@jrs.net

ISBN: 978-9942-821-08-9

Revisado y aprobado para su publicación por el Comité Editorial de la Universidad Tecnológica Indoamérica (Quito, Ecuador) y por los revisores Ab. Mariana Jaramillo (Consultora jurídica) y MSc. Isabel Altuve (Consultora).

Editor: Ing. Hugo Arias Flores, MBA.

Editorial de la Universidad Tecnológica Indoamérica. Quito – Ecuador.



Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la fotocopia y el tratamiento informático, sin autorización escrita del titular del Copyright, bajo las sanciones previstas por las leyes.

Para citar este libro: Montero, D., Vargas, G., Subía, A., Calderón, A., Mosquera, G., Calderón, O. y Estrella, C., (2020). *Migración forzada: Éxodo en la Gran Colombia*. Quito, Ecuador: Editorial Universidad Tecnológica Indoamérica.

Introducción

Este texto proviene de las experiencias del proyecto de investigación *Factores psicosociales relacionados con la integración local de las personas en situación de migración forzada*, el cual fue desarrollado como un proyecto binacional entre Ecuador y Colombia, representados por la carrera de Psicología de la Universidad Tecnológica Indoamérica (UTI) y la Corporación Universitaria Autónoma de Nariño (AUNAR), respectivamente.

El proyecto contó con la participación de docentes y estudiantes, quienes buscaban el conocimiento y comprensión de esta problemática psicosocial, que ha impactado, cada vez en mayor medida, la región. Para su tratamiento, se consolidó un vínculo de trabajo con la Dirección Regional del Servicio Jesuita a Refugiados, de América Latina, lo que constituyó un valioso aporte por su amplia experiencia en el acompañamiento a refugiados y migrantes forzados por todo el mundo. También se contó con los aportes de la Facultad de Derecho de la Universidad Indoamérica, desde la perspectiva jurídica.

Ya entrando en materia, las migraciones son una constante en la historia de la humanidad; sin embargo, en las últimas décadas se ha documentado un aumento en el flujo migratorio interno de Latinoamérica. Esto ha provocado diversos fenómenos humanos que deben ser comprendidos y abordados desde un enfoque multidisciplinario.

La UTI, a través de su carrera de Psicología, ha buscado siempre realizar aportes a la comprensión de las dificultades humanas. Así, en este texto se presentan distintas miradas al panorama migratorio actual entre Ecuador, Colombia y, más recientemente, Venezuela, desde la perspectiva de varios actores y con el sustento académico de diferentes disciplinas.

En el primer capítulo, Alejandro Calderón describe el marco legal internacional de la migración forzada, ofreciendo al lector un marco referencial fundamental para la comprensión de las distintas respuestas de los Estados. Estas respuestas se enmarcan en acuerdos, convenios y tratados internacionales, las cuales condicionan y orientan las experiencias regionales y locales en materia de migración.

El segundo capítulo, escrito por Oscar Calderón Barragán, revisa la comprensión y la respuesta del Estado colombiano frente a las migraciones forzadas, un tema importante para este país dada su conocida historia de conflicto armado, que ha obligado a numerosas familias a cruzar las fronteras internacionales para buscar protección y resguardo, con la esperanza de reconstruir sus proyectos de vida.

En el tercer capítulo, Germán Mosquera Narváez expone el marco constitucional y legal para la migración forzada en Ecuador y Colombia. En él se explican cada uno de los instrumentos jurídicos con los que cuenta Ecuador para abordar la migración forzada y las reformulaciones realizadas en materia de movilidad humana, sin olvidar la experiencia en recepción de migrantes que ha impulsado.

En el cuarto capítulo, y después de haber realizado una revisión exhaustiva de los elementos jurídicos, Diana Montero Medina expone, desde una perspectiva psicosocial, las formas de intervención en la migración forzada. El texto explicará las diferencias psíquicas entre los individuos que se exponen a una migración voluntaria y aquellos que se ven obligados a migrar; se revisan las consecuencias sintomáticas de los sujetos y se exponen los objetivos del trabajo psicológico con los migrantes forzosos.

El quinto capítulo, escrito por Gabriela Vargas Guzmán, describe las prácticas de intervención que se han desarrollado en torno a la inclusión económica de la población migrante forzada, en contextos complejos como el actual. También revisa los elementos

propios del desplazamiento forzado interno y de las migraciones internacionales entre los países vecinos.

En el sexto capítulo, Andrés Subía Arellano analiza el género como factor clave en la integración de los migrantes, asociando elementos como el del acceso al trabajo, la necesidad de supervivencia, el rol de la mujer como “cabeza de hogar” en las familias migrantes, y la violencia sexual, antes, durante y después de la migración forzada.

Finalmente, Carlos Estrella Benavides analiza, en el séptimo capítulo, los retos de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales en la generación de políticas de intervención humanitaria efectiva, al recibir migrantes forzados. El autor analiza las prácticas institucionales en materia de migración, el acompañamiento que se brinda a las víctimas y la necesidad de estudiar, junto con los Estados, los alcances de los servicios que se ofrecen.

Los autores esperamos que este texto sea un aporte significativo para la comprensión del fenómeno migratorio actual en nuestros países; y que permita generar nuevas aproximaciones al tratamiento de “eso que migra”, el cual está presente, de una manera u otra, en cada ser humano.

Finalmente, recomendamos esta publicación a los docentes y estudiantes universitarios que realizan proyectos de Vinculación a la Comunidad; a los asistentes humanitarios que trabajan con migrantes forzosos y a la comunidad en general. Juntos podemos construir un mundo, no solo más humano, sino más humanitario.

Diana Montero Medina
Directora del proyecto y compiladora



Índice

Capítulo I

Marco jurídico internacional de la migración forzada

Alejandro Calderón Andrade _____ 13

Capítulo II

La comprensión y respuesta

del Estado colombiano a las migraciones forzadas

Oscar Calderón Barragán _____ 41

Capítulo III

Marco constitucional y legal para

la migración forzada en Ecuador y Colombia

Germán Mosquera Narváez _____ 89

Capítulo IV

Intervención psicosocial

en la migración forzada

Diana Montero Medina _____ 121

Capítulo V

Prácticas de intervención

de inclusión económica en población migrante forzada

Gabriela Vargas Guzmán _____ 161

Capítulo VI

El género como factor clave en la adaptación de los migrantes

Andrés Subía Arellano _____ 191

Capítulo VII

Análisis de los retos de gobiernos y ONG en políticas de intervención humanitaria

Carlos Estrella Benavides _____ 219

Capítulo I

Marco jurídico internacional de la migración forzada

International legal framework of
forcibly displaced people

Alejandro Calderón Andrade



Alejandro Calderón Andrade

Abogado. Coordinador de la carrera de Derecho y docente en la Universidad Tecnológica Indoamérica (Quito, Ecuador).

alejandrocalderon@uti.edu.ec

Dedicatoria

A Cris y Theo, seres que hacen que mi alma
migre al lugar donde ellos están.



Resumen

El objetivo del presente capítulo es plantear más inquietudes que certezas. Si bien el reconocimiento de derechos fundamentales en los diferentes ordenamientos jurídicos es un proceso que necesitó trayectorias históricas y grandes luchas sociales, el jurista, de la misma forma que el cartógrafo, solo regula aquellos aspectos de la vida en sociedad que se le presentan como posibles. Cuando se diseña un mapa, se dibuja solo aquello que se conoce. De igual manera, el legislador solo regula los comportamientos humanos que le son reconocibles. No obstante, en la actualidad el derecho internacional y el concepto de fronteras resultan insuficientes tanto para analizar las relaciones internacionales como para garantizar una protección efectiva de los derechos humanos. En tal virtud, se realizará un análisis de la normativa que protege y categoriza a los ciudadanos, quienes se ven obligados a desplazarse de sus fronteras de manera obligada; luego, proponemos un nuevo marco regulatorio y de organización internacional, que vaya más allá de las lógicas de Estados-nación. De esta manera, se podrá iniciar el camino hacia un respeto efectivo de los derechos fundamentales, cuyo destino final será la garantía de una vida digna para todas las personas por el simple hecho de serlo.

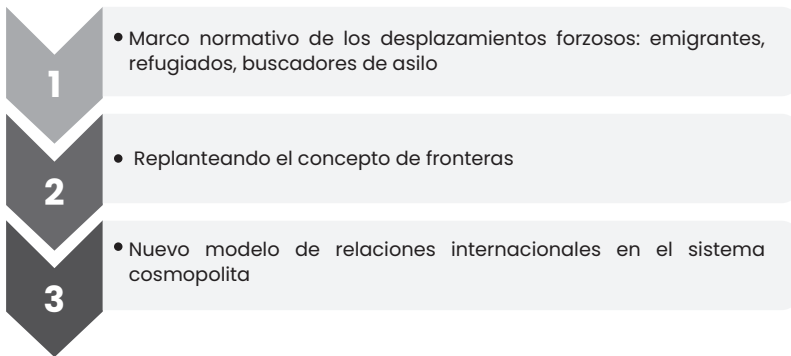
Palabras clave: desplazamientos forzados, movilidad humana, derecho internacional, relaciones internacionales, derechos humanos, concepto de frontera.



Abstract

The purpose of this chapter is to raise more concerns than certainties. Although the recognition of fundamental rights in the different legal systems is a process that involves historical trajectories of great social struggles, the jurist, just as the cartographer, only regulates those aspects of life in society that are presented as possible. When a map is designed only what is known is drawn, just as the legislator only regulates the human behaviors that are recognizable to him. However, in today's world international law and the concepts of borders are insufficient, both to analyze international relations and to guarantee the effective protection of human rights. Under that consideration, an analysis of the regulations that protect and categorize citizens who are obligated to move from their borders will be performed to propose a new regulatory and international organization framework that goes beyond the logical of States, in order to start a path towards an effective respect of fundamental rights and the guarantee of a dignified life for all people.

Keywords: forced displacement, human mobility, international law, international relations, human rights, frontier concept.



*El exiliado mira hacia el pasado, lamiéndose las heridas;
el inmigrante mira hacia el futuro, dispuesto a
aprovechar las oportunidades a su alcance.*

Isabel Allende

Marco normativo de los desplazamientos forzados: emigrantes, refugiados, buscadores de asilo

La construcción de los derechos humanos es un proceso evolutivo de la propia humanidad. Sófocles, poeta griego, en su *Tragedia de Antígona*, obra representada por primera vez en el año 441 a. C., postulaba que existían una serie de derechos inherentes a los seres humanos por el simple hecho de serlo. Estos derechos inherentes no podían ser limitados, menoscabados o vulnerados por otros seres humanos, ya que suponen algo que va más allá del poder y del Estado (como lo llamaríamos en la actualidad). Estos derechos humanos son los derechos otorgados por los “dioses” y, por lo tanto, no hay forma humana que pueda menoscabarlos. El relato resulta, a todas luces, uno de los pasajes más letales en cuanto a cómo deberíamos interpretar y garantizar estos derechos, por lo que vale la pena recordarlo tal como lo plantea Zizek (2012):

[...] porque no es Zeus quien ha promulgado para mí esta prohibición, ni tampoco Niké, compañera de los dioses subterráneos, la que ha promulgado semejantes leyes a los hombres y he creído que tus decretos, como mortal que eres, puedan tener primacía sobre las leyes no escritas, inmutables de los dioses. No son de hoy ni de ayer esas leyes; existen desde siempre y nadie sabe a qué tiempo se remontan [...].

Desde estas concepciones, en el mundo jurídico, social y político, gracias a grandes luchas sociales –la mayoría de ellas san-

grientas—, se fueron construyendo nociones y reconocimientos de los derechos humanos: primero en el ámbito legal, después en el ámbito constitucional y, hasta la llegada de la Segunda Guerra Mundial, en el ámbito internacional. Pero hay que recordar que en 1215, cuando se adoptó la Carta Magna como uno de los primeros documentos jurídicos que reconocía los derechos individuales de los ciudadanos para protegerlos del abuso del poder, se empezó a cristalizar la idea de que se debían establecer mecanismos para garantizar el desarrollo de la dignidad de los hombres, a fin de que puedan desarrollar sus proyectos vitales.

En la temprana Edad Media, Tomás de Aquino, el hombre que reformuló los postulados de la teología cristiana, comprendió que la fe y la razón no tenían porqué estar divorciadas. En tal sentido, planteó una teoría por el cual todos los seres humanos, independientemente de si fueran creyentes o no, pudieran compartir una misma idea de justicia. Su finalidad era que, con base en estos parámetros, se pueda garantizar su cumplimiento a todos los seres humanos. Era una idea de justicia bañada por la fe y la razón. Hasta el siglo XVIII, esta evolución de los derechos humanos tuvo como momentos álgidos la adopción de documentos aún vigentes como el “Petitions of Rights” (1628), el “Habeas Corpus Act” (1679), o el “Bill of Rights” (1689).

Si estos adelantos fueron importantes para el reconocimiento de los derechos humanos, las revoluciones liberales se constituyeron como un punto de inflexión, tras del cual ya no hubo marcha atrás. Uno de los legados más importantes de estas revoluciones fue la comprensión de que la única forma de garantizar los derechos fundamentales de las personas era creando mecanismos institucionales de pesos y contrapesos; es decir, de control. Si bien el Estado era necesario, más lo era el establecimiento de entramados institucionales que evitaran al abuso de poder. Esta fue una de las grandes obsesiones de los revolucionarios liberales, por lo que establecieron el reconocimiento

de los derechos fundamentales, a título individual, en el ámbito constitucional.

A pesar de este reconocimiento en el ámbito constitucional, el estallido de las dos grandes guerras mundiales dejó en evidencia la incapacidad de los Estados nacionales para asegurar la protección de los derechos humanos. Por este motivo, después del intento, fallido, de constituir una organización internacional con vocación mundial (como lo fue la Sociedad de Naciones, una vez culminada la Segunda Guerra Mundial), en 1945, las potencias ganadoras, mediante el Pacto de San Francisco, decidieron constituir la Organización de las Naciones Unidas. Esta fue la encargada de uno de los proyectos más ambiciosos de la historia de la humanidad: desarrollar los postulados que preservarían aquellos derechos considerados como inalienables para todos los seres humanos; o, dicho de otra manera, elaborar los “10 mandamientos del Siglo XX”.

Desde el 10 de diciembre de 1948, hasta la actualidad, se han creado diversos instrumentos internacionales, mecanismos de salvaguardia, principios de derecho internacional, con la finalidad de establecer mecanismos jurídicos que garanticen el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos los seres humanos, por el simple hecho de serlo y sin distinciones de ninguna clase. Acerca de la protección de aquellas personas que se ven obligadas a emigrar forzosamente de su lugar de origen, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos establecen el siguiente ordenamiento jurídico: el numeral 2 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), en el 16 de diciembre de 1966. Allí se estipula, en relación al derecho de circulación y residencia, lo siguiente: “[...] toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio [...]”.

Cabe indicar que, desde el punto de vista de la dignidad humana, la salida de un país en concreto se justifica cuando la cali-

dad de vida sea superior que la del lugar del cual emigra. En este punto cabe preguntarse: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de dignidad? Paul Foulquié (1962) la definió en su diccionario filosófico de una manera clara y precisa:

La dignidad es la cualidad de lo que tienen valor en sí mismo y no como medio para. No hay que confundir precio con dignidad. Una cosa tiene precio cuando puede ser reemplazada por otra equivalente. Pero lo que no tiene equivalente, y, por ende, está por encima de cualquier precio, tiene dignidad. Solo las personas tienen dignidad o valor, las cosas solo tienen precio. (p.75).

El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General, en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27, estipula, en relación con el derecho a la igualdad, lo siguiente:

[...] todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Como podemos ver, este artículo se refiere a que la dignidad humana supone otras dimensiones, tales como la igualdad, la libertad, la responsabilidad y la autonomía. La igualdad se puede analizar desde dos enfoques: la igualdad formal y la igualdad material. La igualdad formal es un principio construido por las revoluciones liberales (el principio de la igualdad ante la ley). Por su parte, la igualdad material supone tratar a los ciudadanos considerando sus circunstancias.

La libertad significa el desprendimiento de la sumisión; es decir, la libertad de imaginar, de crear, de valorar, de desa-

rollar, con autonomía, nuestras propias vidas. El único límite al ejercicio de este derecho es el respeto por la libertad de los demás. La responsabilidad es aquel atributo que supone la capacidad de ser responsables de lo que hacemos, decimos o pensamos.

Finalmente, la autonomía conlleva poseer la directiva de la acción con autodeterminación. Es la expresión del fuero individual, por lo que podríamos decir que en la autonomía se resumen los otros atributos.

Una de las formas en las que concluye el desplazamiento forzoso es el refugio, que incluye a personas obligadas a migrar por motivos que escapan de su voluntad y que buscan asilo. En relación con esto, el numeral 1 del artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, establece que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país”.

El artículo 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia, 1948), dictamina, en relación con el derecho al asilo, lo siguiente:

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir 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 con los convenios internacionales.

El numeral 7 del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969; adoptada en ese mismo país el 22 de noviembre de 1969, y entrada en Vigor el 18 de julio de 1978, conforme el artículo 74.2, establece lo siguiente en relación al derecho al 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 o los convenios internacionales [...].”

Por tanto, podemos concluir que los desplazamientos forzosos que se pueden producir por catástrofes naturales, crisis económicas, conflictos armados, sequías, hambrunas o conflictos civiles, hacen que un ciudadano tome la decisión, de forma involuntaria, de abandonar el lugar en el que nació y emigrar hacia otro país, que le permita desarrollar su proyecto de vida. Esta voluntad de vivir dignamente es uno de los elementos consustanciales a la naturaleza humana, y un derecho reconocido en los tratados y convenios internacionales; por ello, los Estados deben buscar la forma de facilitar estos procesos, ya que lo único que legitima la existencia del Estado es su capacidad de asegurar y garantizar los derechos humanos.

2.- Replantando el concepto de fronteras

Este concepto nació con el desarrollo del Estado moderno. Las formas de organización de las sociedades se constituían en áreas territoriales de medianas dimensiones, que se denominaron “Ciudades–Estado”. Estas entidades territoriales se caracterizaban por tener un número de población tal, que su estructura era posible sin grandes administraciones públicas. No obstante, con el auge de la teoría política, con autores como Thomas Hobbes, se fue cristalizando la necesidad de dotar a estas organizaciones territoriales de mayor capacidad para la toma de decisiones, y de exigir que estas se cumplan. Hobbes había nacido en una época en la que Inglaterra estaba asediada por la amenaza de invasiones (de cuenta de la armada española), y la guerra civil inglesa; es decir, una época de caos y terror. El autor inglés habría manifestado: “Mi madre dio a luz a gemelos: yo mismo y el miedo” (Molesworth, 1839).

En este contexto, una de las preocupaciones fundamentales de la filosofía de Hobbes era cómo conseguir una organización jurídico-administrativa que permitiera traer orden, paz y seguridad. Si el hombre es malo por naturaleza, entonces es necesario que, para su supervivencia, cuente con una entidad fuerte y temida, que imponga autoridad. Resulta preferible que salgamos de nuestro estado de naturaleza, rechacemos nuestros derechos absolutos y los cedamos, a través de un contrato social, a un ente súper poderoso, a un “Leviathan” para imponer orden y seguridad. Pero para que este Estado absoluto llevara a cabo sus funciones era necesario que contara con unas fronteras delimitadas en las cuales imponer su orden, al igual que con una administración militar y tributaria fuerte. Bajo esta concepción, en un sistema internacional de tipo “westfaliano”, se desarrollan los conceptos de fronteras y ciudadanía, de manera simultánea (Hobbes, 1651).

Posteriormente, con el desarrollo y consolidación del Estado liberal, el mismo concepto del Estado muta para ser determinado como la organización con el monopolio de la violencia física legítima. Bajo este modelo se fue perfilando, de manera más definida, un concepto de ciudadanía que consideraba nacional de un Estado a aquellas personas que contaban con los mismos derechos y obligaciones. En el Estado liberal, la ciudadanía no era algo dado, sino que esto se iba alcanzando progresivamente. Desde el punto de vista político, eran ciudadanos con capacidad de elegir y ser elegidos, de manera general, los hombres mayores de 21 años con una renta determinada.

Con el auge de los movimientos y las luchas obreras, así como de la teoría política de Karl Marx, este concepto de ciudadanía se va ampliando a las mujeres y a los trabajadores, a pesar de que el criterio para ser nacional seguía considerando la circunscripción territorial en la cual una persona había nacido. Este lugar de nacimiento determinaba el acceso a los derechos.

A pesar de que Marx ya planteó la necesidad de internacionalizar el modelo de organización comunista (es decir, que el comunismo solo podía tener éxito si se internacionalizaba), este sistema pasaba todavía por la necesidad de hacerlo desde un Estado con capacidad de gobernar. Las fronteras, por lo tanto, siguen siendo aquello que determinaba el lugar en el que empezaba y terminaba la potestad del Estado para imponer sus decisiones, imponer ley y orden sin injerencia de ningún otro actor.

Como ya se ha esbozado en líneas anteriores, las dos grandes guerras mundiales marcan un antes y un después de las relaciones internacionales. En esta época se empieza a cuestionar el concepto de fronteras. Si bien la mayoría de Estados ya habían reconocido, en 1945, en rango constitucional, los derechos fundamentales de los seres humanos, esto no impidió la muerte de cerca de 91 millones de personas, entre civiles y militares, o que se haya practicado el genocidio, o que la legión cóndor alemana haya bombardeado la ciudad de Guernica sin miramiento alguno. Roosevelt y Stalin, ante esto, comprendieron que era necesario crear una organización internacional –con alguna capacidad coercitiva– para imponer la paz y la seguridad mundial: a la postre, esto se confirmaría con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De esta forma, se multiplicarían el número de organizaciones internacionales y los Estados empezarían a ceder soberanía, como es el caso emblemático de la Unión Europea.

A pesar de esta ebullición de las Organizaciones Internacionales, el Estado nación sigue siendo el actor fundamental de las relaciones internacionales, y el concepto de frontera sigue siendo el parámetro con el que se establecen las lógicas de orden y desorden en el sistema internacional. Todo lo que está en el marco de las fronteras y del derecho internacional, y lo que sucede a través y a pesar de las fronteras, se define como desorden. Mas, resulta evidente que las problemáticas incrementan y se escapan de estas lógicas de frontera, como el flujo de capitales provenientes de ac-

tividades ilícitas, la capacidad que tienen los grandes medios de comunicación de establecer una opinión pública global, la organización internacional del trabajo, la desigualdad, la influencia que tienen las grandes empresas multinacionales en las políticas internas de cada país, las catástrofes naturales, la corrupción y, como no, el desplazamiento forzoso de personas, entre otros asuntos.

Una cosa es cierta: el Estado-nación, por más soberanía indivisible que posea, no es capaz de gestionar varios asuntos del orden mundial. Entre 1930 y 1970, los diferentes países de América Latina plantearon un desarrollo económico, teniendo al Estado como piedra angular. Este Estado desarrollista crecía al mismo ritmo que lo hacían los precios internacionales de las materias primas. Pero entre los años 70 y 90 el capitalismo entró en una nueva crisis económica, motivada, entre otras cosas, por una crisis de carácter fiscal, en la que se había hundido el Estado del bienestar (que algunos autores denominarían como el círculo vicioso del Estado social). Mientras más servicios eran provistos por el sector público, más demandas se dirigían al mismo por parte de los ciudadanos, cayendo en un ciclo de mayor inversión y déficit.

Con el objetivo de evitar la corrupción, el Estado, proveedor poderoso de bienestar universal, fue degradándose paulatinamente y cediendo protagonismo a la mano invisible del mercado, que parecía enterrada tras la Gran Depresión de 1929. Las funciones típicas que el sector público había adquirido hasta los años 70 habían sido absorbidas por el sector privado. Estos procesos, conocidos como reformas del Estado, que apoyaron la provisión de bienes y servicios públicos, en el mercado o en las administraciones públicas, hizo evidente que, sin importar la receta, existía un problema mayor: la insuficiencia del Estado nación para gestionar asuntos de carácter global. Así lo afirmarían algunos autores:

Las ciudades contemporáneas son una especie de gran cubo de la basura...al que los poderes globales arrojan aquellos problemas que crean y que buscan solución. Por ejemplo, las migraciones masivas

constituyen un fenómeno global causado por fuerzas globales. Ningún alcalde de ninguna ciudad del mundo creó en realidad la migración masiva de personas que buscan pan, agua limpia para beber y otras condiciones de esa índole... Por eso digo de esas ciudades que son cubos de basura: el problema les viene de fuera, pero, para bien o para mal, son ellas las que tienen que resolverlo *in situ* [...]. (Bauman, 2016)

Aunque la receta sea más mercado o más Estado, el problema de fondo deviene de la capacidad de este, como organización político-jurídica, para gestionar asuntos de carácter global. Hay dos elementos que han sido característicos del Estado hasta, al menos, los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial: su capacidad política y de poder.

Tabla 1. Elementos característicos del Estado

Estado	
Poder	Capacidad de implementar políticas públicas y hacer que las mismas sean efectivas. Capacidad, tanto real como jurídica, de tomar decisiones.
POLÍTICA	Capacidad y proceso mediante el cual se debaten y toman las decisiones que se deben adoptar para gestionar los diferentes asuntos que se convierten en públicos.

Fuente: Alejandro Calderón, 2019.

A partir del sistema político internacional, establecido por los pactos de Utrecht, después de la Guerra de sucesión española, el Estado ha sido la unidad básica. Tras la derrota de Napoleón, este sistema internacional se caracterizó por ser aplicado por tres grandes imperios (austro húngaro, otomano y ruso) y dos grandes potencias (Francia e Inglaterra). En este sistema empezaron a surgir los grandes avances tecnológicos, los movimientos obreros y las nuevas ideologías. Posteriormente, entre 1914 y 1945, se produce el sistema político de entreguerras, que se caracteriza por ser un momento de crisis entre los Estados, que empieza a poner

en cuestión la capacidad de los mismos de asegurar, al menos, los derechos fundamentales. A partir de 1945, se establece un sistema político de “guerra fría”, que tiene como características principales la multiplicación tanto del número de Estados como de organizaciones internacionales; y la constatación de la necesidad de establecer organizaciones supranacionales, tanto jurisdiccionales como administrativas, para instaurar relaciones de orden en el sistema internacional.

Tabla 2. Noción de Fronteras

Noción de fronteras	
Asuntos subnacionales	Servicios básicos, salud, alimentación, justicia y demás.
Ciudadanía	Criterio conforme el cual los ciudadanos pueden acceder a los mismos derechos y obligaciones en relación con un territorio determinado.
Sujeto	Condición de realización de derechos.
Soberanía	Única e indivisible.
Fronteras líquidas	
Asuntos transnacionales	Narcotráfico, migración, capitales criminales, flujos de comunicación.
Negación de la ciudadanía	La ciudadanía bloquea el acceso a los derechos fundamentales, ya que una vez que una persona traspasa una frontera pierde el estatus de ciudadano en el país receptor.
Objeto	Al no haber un reconocimiento como ciudadano, no se cumple con la condición para la realización de los derechos, con lo cual hay una negación de los mismos.
Soberanía	Compartida hacia otros órganos supranacionales a fin de que tomen decisiones sobre temas de carácter regional o mundial.

Fuente: Alejandro Calderón, 2019.

3. Nuevo modelo de relaciones internacionales en el sistema cosmopolita

Un sistema internacional, que tiene al Estado como protagonista y a la noción de frontera como parámetro para definir sus relaciones de orden y desorden, es útil para gestionar los asuntos públicos de carácter subnacional; es decir, aquellos que no dependen de otros actores externos. En el mundo actual, por ejemplo, que una crisis de la demanda producida en la India pueda afectar inmediatamente el flujo de migrantes hacia Qatar, hace que este sistema resulte, a todas luces, insuficiente. Si los derechos humanos son universales, la forma de protegerlos y garantizarlos no puede ser nacional. Si bien es cierto que el principio democrático intenta acercar el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos (al ser quienes conocen mejor y más de cerca determinados asuntos públicos de carácter local), existen otro tipo de asuntos o problemas públicos que rebasan, de manera completa, la capacidad de las diferentes administraciones para tomar decisiones que puedan responder a los mismos.

Las migraciones o desplazamientos forzosos son, sin lugar a duda, uno de estos asuntos. Son fenómenos complejos y difíciles, casi tan antiguos como la propia humanidad. Los motivos para hacerlo pueden ser la pobreza, los desastres naturales, los ciclos económicos, la discriminación, la exclusión social, la violencia o la búsqueda de oportunidades laborales que les permitan tener condiciones de supervivencia y un bienestar propio. Las migraciones forzadas son aquellas en las que una persona se ve obligada a abandonar su lugar de residencia porque es víctima de una persecución individual, o cuando huye de situaciones de violencia generalizada (como en el caso de los conflictos armados).

Las migraciones internacionales son aquellas en las que el migrante debe solicitar, en su territorio, un documento de viaje que le permita salir para establecerse en un nuevo Estado. Este permiso puede ser autorizado o negado tanto por el propio Estado

como por el Estado extranjero, dependiendo de la situación del migrante.

Los refugiados, por otra parte, son aquellas personas que se ven obligadas a abandonar el territorio en el que nacieron por un temor fundado, o para buscar la protección de dicho Estado (si se encuentran residiendo en un país extranjero) en el que son perseguidos por cuestiones de etnia, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social.

Los desplazados internos son personas que, si bien no han cruzado una frontera internacional, se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia con el propósito de evitar un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos, desastres naturales o desastres provocados por el hombre. Las personas migrantes se caracterizan por sus capacidades y fortalezas intelectuales, físicas y emocionales, que les permiten abandonar un entorno conocido y tomar muchos riesgos en la búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida.

Tabla 3. Tipos de desplazamiento forzado

Tipos de desplazamientos forzados	
Refugiados	Personas que se desplazan por un temor fundado de ser perseguidos por cuestiones de etnia, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social.
Desplazados	Abandonan su lugar de residencia por situaciones de violencia, conflicto armado, desastres naturales o violaciones a los derechos humanos.
Migrantes	Abandonan su lugar de nacimiento en búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida.
Asilo	Personas a las que se les reconoce el 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 los convenios internacionales.

Fuente: Alejandro Calderón, 2019

Los efectos que pueden tener estos desplazamientos forzados en la vida de las personas serán un tema que se desarrollará, con mayor profundidad, en otro capítulo. Aquí únicamente se esboza que los efectos negativos más importantes que pueden sufrir los migrantes forzados son el racismo, la discriminación y la xenofobia. A esto hay que añadir que los derechos de participación política (de elegir y ser elegidos) se encuentran muy limitados. En cuanto a los impactos positivos, podríamos mencionar: la paz y la seguridad de aquellos que escapan de conflictos armados; la posibilidad de acceder a servicios sociales básicos gratuitos; a un salario digno; un sistema educativo de calidad y que permita, por lo tanto, alcanzar mejores oportunidades.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene el papel de ofrecer soluciones y alternativas en situaciones sociales, frente a fenómenos o conflictos en desarrollo para las personas que se ven obligadas a desplazarse de forma forzosa. Este sistema internacional de protección de derechos humanos ha desarrollado instrumentos, instituciones y procedimientos particulares relativos a los derechos humanos de las personas migrantes, así como a la utilización de mecanismos e instancias internacionales para demandar su protección y garantía.

El primer paso para la protección de los derechos de estas personas es el reconocimiento de la condición de vulnerabilidad a la que se enfrentan diariamente. Estas personas pueden ser excluidas socialmente y verse expuestas al racismo y la xenofobia, o pueden ser vulnerables ante la existencia de prejuicios y estereotipos, tanto en el ámbito laboral, doméstico, agrícola, como en el sector informal.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha incluido, desde un principio, a los inmigrantes en sus instrumentos básicos generales y ha incluido a otros grupos, para que todos se encuentren protegidos y sean sujetos de derechos bajo la jurisdicción de cualquier Estado. En estos instrumentos no influye que

las personas sean nacionales, extranjeros, migrantes autorizados o no autorizados; protege a todos sin importar la situación en la que se encuentren, evitando que puedan ser discriminados.

Otro instrumento que vela por la protección de los derechos de las personas migrantes es el de los civiles y políticos, que contienen elementos como el de la no discriminación, el del debido proceso, el de la libertad personal y el de la personalidad jurídica, entre otros. Los sistemas universales y regionales de derechos humanos han hecho referencia, en varias oportunidades, a la discriminación, a la privación de la libertad de personas migrantes, creando así nuevas materias de jurisprudencia que pueden ser aplicadas en casos particulares.

Y aunque este desarrollo ha sido considerable, aún se muestra insuficiente para garantizar una vida digna para las personas que se ven obligadas a abandonar su lugar de origen. Por este motivo, es importante pensar en un nuevo orden internacional.

Hablar de un sistema universal que trascienda las fronteras requiere necesariamente tratar el rol que ha tenido la ONU desde su creación. Se configuró como una organización con dos misiones fundamentales: garantizar la paz y la seguridad internacional, y la promoción y protección de los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

Pero, desde sus inicios, ha sido una organización que ha demostrado una falta de autonomía en relación con las cinco potencias permanentes del Consejo de Seguridad. Por ello, es fundamental convertir a la ONU en un verdadero centro de decisiones políticas independientes. Aunque por la propuesta de Kofi Annan se realizó una reforma en lo referente a la estructura de protección de derechos humanos, con la creación del Consejo de Derechos Humanos, aún es necesario el establecimiento de una Corte Internacional de Derechos Humanos que funcione de manera similar a como lo hace la Justicia Penal Internacional.

Pero para conseguir un sistema de toma de decisiones verdaderamente cosmopolita, resulta interesante pensar en aquellas funciones típicas de un Estado, que se podrían ir configurando de manera universal. En este sentido, cabe preguntarse: ¿es posible adoptar decisiones de tipo representativo a escala global? ¿Se podrían configurar asambleas y parlamentos de carácter global? ¿Es posible un poder legislativo y un poder ejecutivo transnacional con eficacia a nivel global? Ante estas interrogantes, David Held (1995) nos realiza una propuesta de democracia cosmopolita y un nuevo orden internacional en los siguientes términos:

Tabla 4. Propuesta de democracia cosmopolita

Modelo cosmopolita	
1.- Múltiples redes de poder superpuestas	Redes de políticas públicas mundiales que permitan el bienestar, la cultura, las asociaciones cívicas, la economía, las relaciones regulatorias y legales.
2.- Principio de autonomía y capacidad de autodeterminarse	Todos los grupos y asociaciones tienen capacidad de autodeterminarse, formando, en conjunto, la base de un orden legal habilitante.
3.- Principios legales	Principios legales claros que delimitan la forma y el alcance de la acción individual y colectiva dentro de las organizaciones y asociaciones del Estado.
4.- Cortes regionales e internacionales	Expansión de la influencia de las cortes regionales para controlar y equilibrar la autoridad política y social.
5.- Autonomía democrática	Creación de una estructura común para la preservación de la democracia con una agenda a largo plazo.
6.- Modos de producción y distribución	Modos de distribución de recursos económicos compatibles con los principios democráticos y una acción común.
7.- Uso de la fuerza coercitiva	Uso de la fuerza ante todo lo que amenace la democracia cosmopolita.
8.- Participación	Garantía de la participación ciudadana en todas las comunidades entrecruzadas, desde las locales hasta las globales.

Fuente: Held, 1995.

Al principio del texto, sobre el replanteamiento del concepto de fronteras, comenzábamos con la cita de Hobsbawm sobre cuál sería la organización que en el Siglo XXI reemplazaría al Estado. En este capítulo desarrollamos la propuesta, planteada por Held, sobre una democracia cosmopolita en la que se puede sustentar un nuevo orden internacional. Lo que sí sabemos con seguridad es que el sistema político internacional (que tiene como protagonista al Estado nación y que se encuentra configurado por una serie de instrumentos internacionales, así como de sus propios órganos de salvaguardia), es insuficiente para garantizar una vida digna a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzoso. Esto recalca la necesidad de que tanto los líderes políticos como la comunidad científica comience a interrogarse sobre una nueva configuración de las relaciones internacionales y, por consiguiente, un nuevo rol del Estado para conseguir que todos los seres humanos, por el simple hecho de serlo, tengan garantizado, independientemente de la circunscripción territorial de nacimiento, unos derechos humanos mínimos y fundamentales. Lo que interesa, al final, no es la supervivencia del Estado por sí mismo, sino la garantía de los derechos universales para todas las personas, sin distinción.

Conclusiones

El desarrollo de los derechos humanos es el desarrollo de la misma humanidad. El camino recorrido hasta llegar a la constitución de una organización con abasto mundial ha sido largo y azaroso. La humanidad ha conseguido, en la actualidad, ponerse de acuerdo en aquellos fundamentos que deben ser garantizados para todos los seres humanos, sin ningún tipo de distinción; ha logrado establecer instrumentos internacionales, órganos de salvaguardias, órganos regionales, muchos de ellos jurisdiccionales, e incluso ha conseguido establecer un

sistema penal internacional ante aquellas violaciones de derechos más graves.

Si bien esta evolución del sistema universal de derechos humanos es digna de valorar, se siguen manteniendo los principios básicos de las relaciones internacionales del siglo XVI: los problemas globales sobrepasan incluso nuestra capacidad de imaginar. En momentos de crisis, cuando un sistema se ve sobrepasado por la realidad y se muestra incapaz de gobernar, se crean las condiciones para la mutación del mismo hacia otro estadio, sin vuelta atrás. Hoy existe un gran número de personas que se ven obligadas a abandonar su lugar de nacimiento para buscar garantizarse una vida digna.

Cada vez son mayores los asuntos de abasto mundial que sobrepasan la capacidad de respuesta desde el contexto de los Estados-nación. El concepto de frontera y la determinación de la ciudadanía provocan que existan grupos de interés con mayor nivel de influencia que la mayoría de Estados. Existen personas que, una vez traspasan la frontera, automáticamente pasan de ser sujetos a objetos, perdiendo sus derechos de ciudadanía y sometándose a amenazas de precariedad. Por esta y otras razones necesitamos parar el mundo durante un instante, y allí establecer nuevas formas de gobernanza y gobernabilidad a escala mundial.

Es el momento para que el jurista, igual que el cartógrafo, se aventure hacia posibilidades inciertas, ya que lo que se encuentra dibujado o normado es claramente insuficiente. Si la realidad supera los instrumentos jurídicos de protección de los derechos humanos, es necesario que se replanteen las formas de organización mundial, aunque esto pueda conllevar el miedo de poner en cuestionamiento el rol mismo del Estado. A veces no se le da la incidencia que amerita, pero cabe recordar que, en cuestiones de derechos humanos, lo que justifica la existencia del Estado son los derechos humanos y no al revés. Si el actual derecho interna-

cional no permite garantizar una vida digna para todos los seres humanos, habrá que reformarlo: si no quedan más colores, habrá que inventarlos.

Referencias

- Asamblea General de la ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (217 [III] A).
- Bauman, Z. (2016). *Estado en crisis*. Paidós.
- Foulque, P., Saint-Jean, R., Gómez, C., Lobato J. L. (1967). *Diccionario del lenguaje filosófico*. Labor
- Held, D. (1995). *La democracia y el orden global*. Paidós.
- Hobbes, T. (1651). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Andrew Crooke.
- Hobsbawn, E. (1998). *La era del Imperio*. Crítica.
- Molesworth, W. (1839). *Vita Carmine Expressa*. Opera Latina.
- Oficina del Alto Comisionado de las naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (2200 A [XXI]).
- Organización de los Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita San José, Costa Rica*.
- Sófocles, (441 a.C.). *Antígona*. Editorial Griegos.



Capítulo II

La comprensión y respuesta del estado colombiano a las migraciones forzadas

The understanding and response of the colombian state to forced migrations

Oscar Javier Calderón Barragán



Oscar Javier Calderón Barragán

Abogado. Especialista en gobierno y gestión pública territoriales. Magíster en Gobierno del Territorio y Gestión Pública por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Director ejecutivo del Servicio Jesuita para los Refugiados en América Latina y el Caribe, con 12 años de experiencia en el trabajo humanitario de respuesta a desplazados internos y refugiados (la mayor parte de este tiempo en la frontera colombo-venezolana). Sus líneas de investigación están interesadas en los problemas de gobierno y la migración forzada, refugiados y desplazados, derechos humanos y derecho internacional humanitario. Es docente invitado al postgrado de Cultura de Paz y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Católica del Táchira en Venezuela.

oscalderonbarragan@gmail.com

oscar.calderon@jrs.net

Dedicatoria

Dedico este trabajo, de manera especial, a las personas refugiadas, desplazados internos y migrantes forzados, que me han enseñado el difícil arte de acompañar, servir y defender. Siempre busqué trabajar con ellos, desde sus propias capacidades, en la reivindicación de sus derechos y la dignidad arrebatada por la violencia.

A Pedro Elías, que tuvo que salir de Colombia para proteger su vida y que enseñó a mi familia la paciencia de mantener la esperanza y confiar.



Resumen

Colombia experimenta un verdadero desafío en la atención a la migración. Es el principal refugio de destino y tránsito de personas de origen venezolano, y además mantiene una de las más altas tasas de desplazamiento forzado interno, una diáspora de refugiados aún sin cuantificar por completo. Esta situación está siendo atendida con medidas interesantes y de alto impacto, pero insuficientes y cortoplacistas, que ignoran sus compromisos internacionales en materia de migración y refugio. En este capítulo tendremos un acercamiento a la respuesta normativa de Colombia a la migración, especialmente en la transición de la atención a la diáspora colombiana, hacia la atención del flujo de migrantes y refugiados venezolanos. Se describirán los perfiles migratorios identificados en este contexto y se comentarán las políticas públicas que se han desarrollado para hacer frente al nuevo flujo migratorio, que incluye tanto a refugiados como a otros migrantes forzados.

Palabras clave: derechos humanos, flujo migratorio, política pública, migrantes, refugiados.



Abstract

Colombia experiences a real challenge in the subject of attention of migration and destination and transit shelter, being the main destination of migration originated in Venezuela, but also maintaining one of the highest rates of internal forced displacement, with a diaspora of refugees still not fully quantified. This situation is being addressed with interesting and high-impact measures, that are, however, insufficient and short-term, ignoring their international commitments on migration and refuge affairs. In this chapter we'll approach Colombia's normative response to migration, especially in the transition from attention to the Colombian diaspora to the flow of migrants and refugees from Venezuela. The migration profiles identified in this context will be described and public policies that have been developed to deal with the new migration flow, which includes both refugees and other forced migrants, will be discussed.

Keywords: human rights, migratory flow, public policy, forced migrants, refugees.



En griego antiguo la palabra que se usa para designar al huésped, al invitado, y la palabra que se usa para designar al extranjero, son el mismo término: xénos

George Steiner

Introducción

El presente capítulo reflexiona sobre la diáspora colombiana y los migrantes forzados con vocación de destino y en tránsito en Colombia. La migración proveniente de Venezuela, con sus características y perfiles (colombianos retornados, refugiados, migrantes), un tema en el que profundizaremos más adelante, ha desafiado la comprensión de las dinámicas y de las respuestas de los flujos migratorios por parte del Estado colombiano.

Colombia, históricamente, se ha fraguado una imagen de un país que expulsa a sus connacionales, fundamentalmente por la violencia socio-política causada por el conflicto armado, al igual que por una vasta migración económica de colombianos en el exterior, que no se ha logrado caracterizar ni cuantificar. De esta manera, su política de migración ha buscado la posibilidad de responder a los connacionales en el exterior por la vía de ampliación de servicios consulares, incentivos para el retorno de capitales y envío de remesas desde el exterior, pero con poca experiencia en la gestión de migración de tránsito y destino.

Con la crisis institucional, social y económica de Venezuela esta concepción se ha visto modificada. Ahora, es un país de destino y tránsito de migrantes y refugiados, situación para la que no estaba preparada convenientemente en materia de políticas migratorias, instrumentos legales o institucionales.

Aunque es importante valorar los esfuerzos realizados por las instituciones de ese país para atender la situación de los migrantes y refugiados, así como la implementación de medidas migratorias que facilitan la permanencia, los desafíos aún persisten.

Aquí analizaremos la experiencia en trabajo humanitario en la frontera colombo-venezolana, atendiendo refugiados y migrantes; a las comunidades colombianas afectadas por el desplazamiento forzado en la protección de sus derechos; y los diferentes referentes teóricos y legislativos que ha implementado Colombia: desde los estándares internacionales que ha adoptado en su legislación interna, hasta las respuestas que, sobre la marcha, ha implementado para la migración proveniente de Venezuela.

Escribir esto me trae recuerdos de muchos rostros, de hombres, mujeres y sus familias refugiados y migrantes forzados que fueron acompañados por el Servicio Jesuita a Refugiados en Colombia. Me recuerda las reflexiones sobre sus vidas y los impactos que en ellas tienen las respuestas de los Estados de la región; los contextos propios de las comunidades de acogida y las preguntas que siguen quedando en el ambiente sobre el tipo de fronteras que pretendemos construir y definir en América, que por la migración proveniente desde Venezuela parecen desafiarse cada vez más, entre una frontera de inclusión o una frontera de exclusión.

También ahondaremos en la comprensión de las migraciones desde la Carta Constitucional de 1991; los instrumentos internacionales incluidos en el bloque de constitucionalidad que han sido desarrollados legislativamente por Colombia; al igual que los más recientes decretos y desarrollos normativos para la respuesta institucional a la situación de migrantes y refugiados. En la implementación de la reciente respuesta han tenido un papel importante los fallos y sentencias judiciales que, por la vía de la Corte Constitucional, han recordado al Estado y a la sociedad colombiana sus deberes y compromisos para la protección de los derechos humanos y fundamentales de los migrantes y refugiados.

Este apartado no pretende ser una palabra final y justicia sobre las apuestas del Estado colombiano. Pretende, sencillamente, generar un intercambio de ideas y perspectivas desde los rostros de personas acompañadas sobre las brechas y vacíos que dejan en desprotección de los derechos humanos a migrantes y refugiados; que terminan por exponerlos a mayores daños dada la alta conflictividad armada que existe en la frontera colombo-venezolana y en otras regiones de Colombia; y que dañan las opciones de convertir este flujo migratorio en una oportunidad más que en un problema.

Contextualización

¿Cómo caracterizar lo que sucede en Venezuela y las implicaciones prácticas de este fenómeno para la respuesta, desde Colombia, a la migración forzada?

La crisis institucional y de protección de derechos humanos afecta de manera generalizada a la población residente en el país. Esto ha sido ampliamente documentado por organismos multilaterales, en lo que algunos sectores califican como una crisis humanitaria compleja. También ha generado un éxodo masivo hacia Colombia y los países de la región, ocasionando una llegada constante de migrantes venezolanos y colombianos retornados que huyen de Venezuela. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha categorizado estos hechos como un flujo migratorio mixto, que tiene implicaciones importantes para la institucionalidad pública de Colombia.

Según el registro de Migración Colombia, con corte al 30 de septiembre de 2018, en el país permanecen 1 032 016 personas de nacionalidad venezolana. En esta cifra se ha posicionado una conjetura: de qué forma se ha estimado el paso por caminos no habilitados. Es importante mencionar la ausencia de un censo de población colombiana que retorna desde Venezuela, ya sea de personas que han obtenido la nacionalidad o que tienen derecho a ella y, por obstáculos administrativos, se les priva de un derecho de rango constitucional.

Según el reporte N° 42 del Puesto de Mando Unificado (2019), entre el 16 de febrero de 2017 y el 12 de junio de 2019 se expedieron 3 461 020 Tarjetas de Movilidad Fronteriza (TMF), de las cuales 1 852 337 fueron expedidas entre noviembre de 2018 y el 12 de junio de 2019. Las TMF permiten el tránsito por las zonas fronterizas pero no la permanencia. Es decir, se trata de mi-

gración pendular. Sin embargo, hemos cotejado que una porción importante de las personas acompañadas se identifica con dicho documento en el país teniendo vocación de permanencia. El modelo de seguimiento no permite identificar persona a persona, su ingreso o salida del país, sino de manera generalizada, en la que prevalece un saldo importante que no regresa a Venezuela.

En este mismo reporte se menciona que se han entregado un total de 596 880 permisos especiales de permanencia (PEP), de los cuales 53 653 se encuentran en el norte de Santander.

Más allá de las cifras, aunque permiten dimensionar el panorama de la situación, se abre un debate sobre la comprensión de la misma: ¿se trata de una crisis de refugiados, de un flujo migratorio mixto, de una migración mayoritariamente pendular, o se trata de una migración de retorno de connacionales colombianos, que buscan a sus familias desde Venezuela, incluso en segundas o terceras generaciones? A juzgar por los documentos institucionales analizados, el Estado colombiano comprende esta ola migratoria como una migración pendular y de tránsito, tal y como lo reseña en su tercer informe sobre la implementación de la convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, que da cuenta de las medidas adoptadas entre el 2013 y el 2017.

Esta comprensión del Estado colombiano sobre el fenómeno migratorio originado en Venezuela podría ser fácilmente debatida con la realidad. En esta sobresalen un número considerable de personas solicitantes de asilo y refugio, o de personas con vocación de permanencia, que podrían explicar la brecha que existe entre la respuesta del Estado colombiano y las necesidades y vacíos de protección de derechos al que está expuesta esta población.

Parece que Colombia prefiere mantener una gestión de las migraciones separada de la realidad de los flujos de ingreso, salida y permanencia del país, como lo afirma Alessandra Ciurlo: “encargando a entidades diferentes la definición e implementación

de sus políticas en dicha materia, adoptando medidas parciales y poco coherentes entre sí” (2015).

Perfiles migratorios identificados

El cambio en la direccionalidad de la migración, marcado históricamente por la afluencia de colombianos hacia Venezuela y por el retorno de connacionales y sus familias de origen venezolano, construyó una variedad de perfiles que conforman un dinamismo particular, el cual desafía la respuesta institucional y sus características diferenciales.

Propongo para la reflexión, a partir de lo encontrado en la experiencia, los siguientes perfiles:

- Colombianos retornados, migrantes, refugiados, connacionales víctimas en el exterior.
- Familias mixtas colombo-venezolanas, con o sin proceso para el reconocimiento de la nacionalidad colombiana a los miembros de la familia de origen venezolano, o sus hijos nacidos en el exterior. Riesgo de desintegración familiar.
- Hijos de colombianos nacidos en el exterior, con o sin el reconocimiento de la nacionalidad, con bajo arraigo al país.
- Refugiados y asilados. Aquí se destacan personas perseguidas por amenazas directas de violencia y afectación contra su integridad, personas que no pueden acceder a medicamentos y tratamientos asistenciales médicos, especialmente pacientes con enfermedades catastróficas y crónicas.
- Migrantes sin nexos filiatorios con Colombia. Familias exclusivamente venezolanas.
- Hijos de migrantes o refugiados venezolanos nacidos en Colombia. Riesgos de apatridia o personas con necesidad de confirmación de nacionalidad.
- Miembros de comunidades indígenas, de manera especial etnias binacionales, con o sin reconocimiento de los Esta-

dos colombiano y venezolano, entre los que se encuentran yukpas e ingas.

- Migrantes y refugiados de otras nacionalidades de América, e incluso extracontinentales, tales como africanos y asiáticos.
- Niños, niñas y adolescentes no acompañados.
- Adultos mayores en situación de desprotección y sin redes de apoyo y acogida.
- Estas descripciones no son tan lineales como aparecen en este listado. Los perfiles son dinámicos, obedecen a lógicas sociales y humanas, por lo que se pueden cruzar con facilidad. Por tanto, es necesario un mayor esfuerzo en la caracterización diferencial de los perfiles y sus necesidades.

Visión de futuro y estrategia nacional

Sobre la visión colombiana de las migraciones, en relación con la coherencia y coordinación de las políticas públicas, Humberto Nogueira (2010) desarrolla los conceptos de visión de futuro y estrategia nacional para describir la aspiración de una sociedad sobre la vida que quieren vivir. Esta visión propia de bienestar e inserción en la globalización, compuesta por valores, apreciaciones, identidades, dan consistencia al proyecto más allá de los gobiernos y las coyunturas. Las estrategias dan cuenta sobre los escenarios posibles y sobrevinientes, y de la visión aterrizada en la coyuntura. Generalmente, dicha visión y estrategia de futuro está contenida en las cartas constitucionales.

El Estado colombiano, en su constitucionalidad, ha generado la visión nacional y la estrategia de comprensión de asuntos migratorios. En la carta constitucional de 1991, el artículo 11 manifiesta el imperativo de libertad e igualdad de las personas ante la ley y la no discriminación, sin importancia del origen nacional, unida a la solicitud rigurosa de protección de sus derechos por parte de las autoridades, indicando adicionalmente que el Estado

promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando las medidas necesarias en favor de las poblaciones y grupos discriminados.

El artículo 100 reconoce que los extranjeros tienen los mismos derechos civiles que los nacionales, extendiendo dicha igualdad a las garantías, salvo a las limitaciones que establezca la ley.

Como marco ampliado para la comprensión y abordaje de la situación migratoria, el bloque de constitucionalidad exige recurrir a todo el núcleo duro del derecho internacional de los derechos humanos, entre los cuales Colombia aparece como Estado signatario.

A nivel del continente y de la región de América Latina y del Caribe, el Estado colombiano ha participado activamente en espacios y mecanismos diplomáticos e internacionales en torno al tema migratorio. Se evidencia un esfuerzo serio por conjugar esfuerzos y abordar, de manera mancomunada, los retos migratorios en el continente.

La política institucional de derechos humanos para el tema migratorio señaló los siguientes instrumentos jurídicos, que conforman su marco legal a nivel regional: como miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA), estado miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Mercado Común del Sur (Mercosur) (Migración Colombia, 2013).

Dada la línea del desarrollo epistemológico propuesto en este capítulo, parece oportuno centrar la revisión sobre cuatro instrumentos claves.

La Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familias

El Estado colombiano adhirió e incorporó, en su legislación interna (Ley 146, 1994), la convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias

(Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f.), que se entiende como el marco más amplio de protección de los derechos de los migrantes y sus familias. En él se procura el respeto del derecho a la no discriminación, así como el respeto de su vida, empleo, no esclavitud, ni otras formas de vulneración sobre los derechos humanos. Asimismo, contempla el acceso a cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud, en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado en el que se encuentre. Esa atención médica no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo. La Ley 146 contempla la garantía de acceso al derecho a la educación en igualdad de trato con los nacionales, así como la garantía del derecho a un nombre, registro de nacimiento y a tener una nacionalidad.

Declaración de Cartagena de 1984, un acercamiento a su aplicación en Colombia

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados es un instrumento regional de protección adoptada, en 1984, por varios países de América Latina (Colombia por el decreto 2840 de 2013, promulgado por el Ministerio de Relaciones Exteriores). En este se establece el procedimiento para el reconocimiento de la condición de Refugiado. Fue adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá (Problemas Jurídicos y Humanitarios, 1984).

El encuentro permitió discutir las realidades de la región en torno a los conflictos armados y los actos violentos que en ese momento se vivían, para discutir e identificar la necesidad de construir y adoptar un marco legal común y de cooperación que respondiera a la crisis humanitaria que genera las distintas dinámicas de violencia. A partir de ello, se identificaron lineamientos

en términos de protección para los refugiados en el contexto de la crisis humanitaria.

El documento reafirma la importancia del derecho de asilo y el principio de no devolución. Busca acciones tripartitas y de facilitación en casos de repatriación voluntaria, a través de acciones conjuntas entre el Estado receptor, el Estado expulsor y el ACNUR. Además, pretende abarcar la protección y el tratamiento que debe brindarse a los refugiados durante todo el ciclo del desplazamiento forzado, por medio de la búsqueda activa de soluciones duraderas, donde se logre la integración de los refugiados a la vida productiva del país; y también la necesidad de coordinar y armonizar los sistemas universales y regionales con esfuerzos nacionales.

Aunado a esto, desarrolla un concepto mucho más amplio de la definición de refugiado, que era utilizada a partir de la Convención de 1951. Ella se centró en la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opinión política como elementos fundamentales para la solicitud de protección internacional. En cambio, la Declaración de Cartagena subraya, en el numeral III, Tercera:

De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere 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. (Declaración de Cartagena, III., Tercera, 1984).

Adicionalmente, pone énfasis en la protección internacional en su amplio sentido, dando particular importancia a las condiciones objetivas imperantes en el país de origen y no a las condiciones subjetivas del solicitante. Y reconoce que existen personas

que requieren protección, pero que las realidades de su salida no se recogen dentro de los criterios de la Convención.

Su importancia ha sido subrayada en distintas resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y el Comité Ejecutivo del ACNUR. Estas entidades la señalaron como una herramienta flexible y pragmática para brindar protección a quienes la necesitan y merecen, salvaguardando los legítimos intereses de los Estados en materia de seguridad nacional y estabilidad regional.

Loudior et al. afirma:

La gran mayoría de los venezolanos que llegan a Colombia, buscando sobrevivir y mejorar su situación económica, asistencia médica y hospitalaria y el acceso a alimentos (e incluso personas que aluden temor fundado de regresar a su país y activan el mecanismo de protección internacional en Colombia), no están siendo reconocidos por el Estado colombiano como refugiados o solicitantes de asilo, a la luz de los acuerdos internacionales y regionales y la misma legislación colombiana; sin embargo, es evidente que estos venezolanos no son migrantes voluntarios y sí requieren de cierta asistencia y protección internacional por parte del Estado colombiano –unos más que otros, dependiendo de su condición y grado de vulnerabilidad–. En este caso preciso en que se les niega que sean calificados para ser refugiados, tampoco se puede afirmar que son simplemente migrantes voluntarios o económicos. Entonces, ¿qué son? He allí una primera confusión que no solo complica la comprensión de la coyuntura migratoria de la frontera, sino que mantiene en vilo a miles de venezolanos que vienen emprendiendo el tortuoso proceso de solicitud de asilo en Colombia. (Loudior et al., 2019)

En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha emitido la segunda nota concepto el 21 de mayo de 2019, en la que se reafirma el que fue emitido en marzo de 2018. Allí se menciona que la mayoría de las personas que huyen de Venezuela necesitan protección como refugiadas, reiterando el llamado a los Estados para que permi-

tan el acceso de los venezolanos y venezolanas a su territorio, y la provisión de protección y estándares adecuados, destacando la necesidad fundamental de seguridad y libertad de las personas que se ven obligadas a huir para salvar sus vidas.

Según los datos oficiales que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha suministrado, hay un incremento de las solicitudes entre el 2015 y el 2017. En 2015, se presentaron 286 solicitudes, y para el 2017 ascendieron a 625; sin embargo, la tasa de reconocimiento no ha seguido la misma tendencia, como se explica en la Tabla 1.

Las cifras son las siguientes: 2015, 11 solicitudes aprobadas; 2016, 4 solicitudes aprobadas; 2017, 18 solicitudes aprobadas. Este porcentaje tan bajo de solicitudes aprobadas es preocupante, y más cuando se entiende que hay solicitudes negadas amparándose en el concepto de “Otras Formas de Terminación del Trámite”; lo cual evidentemente no identifica los aspectos puntuales, de forma o de fondo, por las que no se continuó con la evaluación del caso, lo que raya en la arbitrariedad si consideramos de manera estricta los estándares de protección del derecho internacional en los derechos humanos de los refugiados.

Tabla 1. Cifras de solicitudes de refugio

Año	Total solicitudes recibidas	Solicitudes aprobadas	Solicitudes negadas	Otras formas de terminación del trámite
2015	286	11	44	231
2016	316	4	1	311
2017	625	18	3	604

Fuente: *Frontera Garante de Derechos Humanos* (2019)

La situación no cambió, sustancialmente, en 2019. La apuesta del gobierno colombiano sigue siendo no otorgar el estatuto

de refugio a los venezolanos, sino brindar cierta regularización temporal (vía el Permiso Especial de Permanencia-PEP), la cual está fuertemente condicionada por unas exigencias estrictas e inalcanzables para la mayoría de los venezolanos, y está limitada a no ser un documento de residencia. Hemos registrado casos de exmilitares venezolanos que llegaron a Colombia por el evento del 23 de febrero del 2019. Ellos, siendo solicitantes de refugio, les propusieron renunciar a su solicitud para ofrecerles un permiso especial de permanencia. Esta propuesta fue realizada con varias presiones y ante ella cedieron, pero ellos mismos argumentan no tener plena voluntariedad.

En suma, la respuesta no ha sido, hasta ahora, para protección y solución duradera.

Declaración y Plan de Acción de Brasil

Se trata de un marco de cooperación y solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe (Brasilia, 2014). Aunque este no es un documento vinculante de manera legal, es un acuerdo regional para el trabajo y la respuesta de los Estados en la materia.

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe, por el 30° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, acordaron trabajar juntos para mantener los estándares de protección más altos a nivel internacional y regional, implementar soluciones innovadoras para las personas refugiadas y desplazadas, y ponerle fin a la difícil situación que enfrentan las personas apátridas en la región. El Plan convierte ese compromiso en programas específicos que deben ser aplicados en los países firmantes.

Este instrumento analizó y reconoció las nuevas realidades y el contexto de América Latina y el Caribe, en el que están obligando a las personas a huir en busca de protección. En función

de dicha realidad, los Estados plantearon nuevas estrategias para ampliar las oportunidades de integración local, reasentamiento, repatriación voluntaria y los programas regionales de movilidad de trabajadores, al igual que para garantizar los derechos de los refugiados y los desplazados internos.

A través de ocho capítulos, el Plan de Acción de Brasil plasma el compromiso de mejorar y fortalecer las acciones estatales, de tal modo que contribuyan a la efectiva respuesta para las necesidades de los refugiados:

- Analizar la situación de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe.
- Mejorar los procesos y procedimientos en torno a la protección internacional de las personas refugiados y solicitantes de asilo (Programa asilo de calidad y Fronteras Solidarias).
- Soluciones integrales, complementarias y sostenibles con la adopción de cuatro programas que permitan a la población refugiada dar por terminada su situación de desplazamiento.
- Solidaridad con el Triángulo Norte de Centroamérica en la búsqueda de implementación de soluciones duraderas.
- Solidaridad regional con el Caribe para una respuesta integral de protección internacional y soluciones duraderas.
- Acabar con la apatridia a través de acciones de prevención, protección y resolución.
- Cooperación regional.
- Implementación, seguimiento y, por último, que se abra la puerta de entrada para que la sociedad civil contribuya con la realización de diagnósticos respecto del seguimiento al PAB, así como promover la articulación regional y la incidencia.

Ahora bien, ya que sabemos lo que cada uno de estos instrumentos representa en términos de lo que significa el paso hacia una definición más amplia sobre las situaciones por las que una persona es considerada como refugiada, en relación con las garan-

tías para el acceso a derechos, la protección, soluciones duraderas e integración local (los cuales son aspectos fuerza de estos tres instrumentos), se pasará a documentar cómo se ha visto reflejada la implementación de las respuestas normativas del Estado colombiano ante la migración proveniente desde Venezuela; cómo ha conversado con el nivel local y cuáles son sus repercusiones para los refugiados y migrantes en el país.

Respuesta Normativa del Estado Colombiano a la Migración Proveniente desde Venezuela (2015-2018)

Como se ha afirmado inicialmente, la situación de ingreso masivo al territorio nacional inició en agosto del 2015, aunque los indicadores de ingresos de extranjeros venían en aumento desde el 2013. Sin embargo, dadas las características de los perfiles migratorios, tenemos que la ola migratoria de 2015 fue un retorno y deportación masiva de colombianos y sus familias. Para ese momento se activó el plan de respuesta rápida, que además incluyó una declaratoria de emergencia social y económica sobre los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario. Esta situación generó una tensión con los demás municipios fronterizos impactados por la migración masiva, que no tuvieron la posibilidad de brindar una respuesta especial a la situación a partir de la imposibilidad de activar este tipo de medidas.

En el primer año (2015), la respuesta estuvo liderada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), bajo el parámetro de atención a desastres naturales y la normatividad dispuesta para ello. Este enfoque de respuesta basada en la gestión de riesgos de desastres naturales o antrópicos ha recibido múltiples críticas porque no permite una respuesta diferencial de acuerdo con los perfiles, obviando el enfoque de derechos humanos y, ante todo, la necesidad de protección internacional (Jesuitas Colombia, 2018).

La frontera estuvo cerrada, casi un año, por orden del gobierno venezolano. En julio de 2016 se empezó a trabajar en el plan de apertura, en coordinación con el gobierno de Venezuela, y se establecieron diez mesas sectoriales (salud, educación, control cambiario, comercio y desarrollo económico, hidrocarburos, asuntos migratorios, seguridad y justicia, transporte, asuntos étnicos y contrabando) en las que se dio reapertura a la frontera. También se concretó la creación de la tarjeta de movilidad fronteriza y la reapertura del régimen aduanero, logrando reactivar el flujo de personas y mercancías, pero no el tránsito de vehículos.

Para ese momento no se activó ningún mecanismo precedente para atender la situación migratoria, a excepción del programa “Colombia nos une”, que fue implementado de manera parcial y con baja financiación. No se logró evidenciar la presencia de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (creada por el decreto 1239 de 2003, luego de la crisis migratoria), ni del sistema nacional de migraciones.

La situación se fue complejizando gracias a las demandas de la población y la cantidad de personas con ánimo de permanencia en el territorio, así como por la incertidumbre técnica para el funcionamiento de las instituciones y los funcionarios a cargo.

Con la apertura de la frontera para el tránsito peatonal, a partir de agosto de 2016, también variaron los flujos migratorios: lo que desde 2015 fue un retorno de connacionales colombianos, para el 2016 se convirtió en un flujo migratorio representado por familias y personas en migración pendular, que ingresaban a Colombia para abastecerse de medicinas y alimentos, al igual que familias sin vínculos filiatorios con Colombia que ingresaban con vocación de permanencia, o personas con necesidad de protección internacional.

En los siguientes años (2017, 2018 y 2019) se mantuvo la tendencia con un flujo importante de personas que migran con interés de transitar hacia otros países de la región (Ecuador, Perú,

Chile y otros países del Cono Sur); muchos de ellos realizan este tránsito caminando desde la frontera, sometidos a un esfuerzo físico y atravesando la difícil geografía nacional.

Por todo lo revisado, evidentemente esta situación ha tomado una implicación binacional y regional. Binacional y transfronteriza, porque no puede tratarse, lo que sucede en Venezuela, e incluso la respuesta de Colombia, como fenómenos aislados. Todo lo que suceda a un lado y otro de la línea limítrofe impacta los flujos migratorios y sus proporciones, al ser una frontera con una vasta e histórica relación de integración y buena vecindad. Es regional en cuanto cualquier medida aislada de los países de la región genera tensiones y eleva los flujos, y con ello los riesgos de protección de derechos de los refugiados y migrantes, tomando en consideración los intereses de los migrantes y refugiados, sus vínculos familiares, las necesidades de reunificación familiar, entre otros.

Política de Estado en respuesta a la contingencia migratoria

Es importante precisar que ningún país de la región estaba preparado para recibir un éxodo masivo de migrantes y refugiados. Por ello, en gran parte, las disposiciones de Colombia han salido sobre la marcha y han atendido las contingencias.

En respuesta a la situación migratoria proveniente de Venezuela, desde 2016 hasta la actualidad se han emitido 19 normativas en distinto rango, entre ellas 8 circulares, 3 decretos y 8 resoluciones. Ninguna ley ha sido debatida en el órgano legislativo, lo que genera incertidumbre en términos de la permanencia temporal de las medidas. Algunas disposiciones, incluso, tienen fecha de caducidad y luego son ampliadas con el tiempo, lo que termina dando una luz de improvisación, de dar respuestas a las contingencias, no de prevenirlas y atenderlas de manera más estructurada.

Sin embargo, Colombia ha implementado algunas interesantes apuestas para la identificación del flujo migratorio y su diferenciación entre la migración pendular, la migración de tránsito y la migración con vocación de permanencia.

Para la atención a la población con vocación de permanecer en el territorio, ha implementado la medida relativa al Permiso Especial de Permanencia (PEP), que permite la permanencia regular y ordenada de migrantes, consintiendo, incluso, el acceso al sistema de salud más allá de las urgencias, u opciones de cotización al sistema de seguridad social, lo que les permite ingresar al mercado laboral formal. Con esta medida, se han beneficiado más de 500 mil personas. Sin duda, es una opción muy interesante de integración de la migración de origen venezolano.

En el PEP hay varios momentos: el PEP I, que fue creado por la Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, para establecer mecanismos de facilitación migratoria a las personas que ingresaron con el pasaporte de manera formal a Colombia, y permanecieron en el territorio nacional hasta el 25 de julio de 2017, incluyendo a las personas que en esa fecha se les haya expirado la permanencia regular de los 90 días.

Por medio de la Resolución 0740 del 5 de febrero de 2018 se amplía el término para solicitar el mecanismo de facilitación migratoria, autorizando a los nacionales venezolanos que se encuentren en el territorio colombiano desde el 2 de febrero de 2018 a solicitar el PEP dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación de la resolución. Es una medida destinada a los ciudadanos venezolanos que hayan ingresado al territorio nacional con el pasaporte vigente. Esto se denominó el PEP II.

Con el Decreto 542 del 21 de marzo (2018) se estableció el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV):

El registro administrativo de migrantes venezolanos en territorio nacional tiene efectos informativos y no otorga ningún tipo

de estatus migratorio, no constituye autorización de permanencia o regularización, no reemplaza los documentos de viaje vigentes, no genera derechos de orden civil o político, ni el acceso a planes o programas sociales u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado, de conformidad con las normas legales vigentes.

El registro de la población venezolana se realizó desde el 6 de abril hasta el 8 de junio de 2018. Cabe advertir que este censo estuvo funcionando en las principales cabeceras municipales y ciudades del país, pero la poca información o divulgación del mismo no permitió que muchas personas accedieran a él; además, no era claro para los migrantes su intencionalidad, lo que hizo crecer la falsa percepción de que el censo podría generar medidas migratorias como la deportación.

Más adelante, con el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República modificó el Permiso Especial de Permanencia, con lo cual garantizó el ingreso de las personas venezolanas inscritas en el RAMV a la oferta institucional. Este proceso se denominó PEP III. Esta información no fue dada desde el principio del censo de manera pública.

El PEP IV se estableció a partir de la resolución 10 677 del 18 de diciembre de 2018, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En esta se estableció un nuevo plazo para que los ciudadanos venezolanos accedieran al permiso especial de permanencia, los cuales hayan ingresado al territorio nacional sellando su pasaporte a fecha del 17 de diciembre de 2018.

De manera fáctica, se habla del PEP V para referirse al permiso especial de permanencia que el gobierno colombiano entregó a los exmilitares venezolanos que desertaron de las órdenes del gobierno de ese país, por los eventos ocurridos el 23 de febrero; sin embargo, no se registra, de manera pública, ninguna resolución o decreto que permita una vida legal en esa decisión.

Sobre este proceso del Permiso Especial de Permanencia (PEP), se han generado importantes controversias, principalmente por la dificultad de conseguir el pasaporte para los ciudadanos venezolanos, así como las zonas grises y vacíos legales que prevalecen tras su regulación.

Asimismo, en lo que respecta a la atención para la migración pendular, se creó la Tarjeta Migratoria Fronteriza (TMF), la cual permite el ingreso temporal en los municipios fronterizos para la realización de procesos de abastecimiento y posterior regreso a Venezuela. Es importante tener en cuenta que desde el Tratado de Tonchala, del 6 de noviembre de 1959, los ciudadanos venezolanos pueden ingresar transitoriamente al territorio nacional de los municipios fronterizos, presentando exclusivamente su cédula de ciudadanía.

Por último, se han hecho esfuerzos importantes sobre los procesos de registro civil de nacimiento y otorgamiento de la nacionalidad a hijos de colombianos nacidos en Venezuela, entre otros.

Por medio de la Resolución 3346, del 21 de diciembre de 2018, emitida por la Migración de Colombia, se creó el Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PIP-TT), que permite a los ciudadanos extranjeros transitar dentro del territorio nacional con la finalidad de hacer sus conexiones o escalas para abordar algún medio de transporte y retornar hacia su país de origen, o hacia otro país, sin el ánimo de establecerse en Colombia.

Tabla 2. Respuesta normativa por Colombia para responder a la migración proveniente desde Venezuela

Nombre u objeto	Tipo de instrumento	Número	Fecha	Entidad	Finalidad
Directrices para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela	Circular	121	12 de agosto de 2016	Registraduría Nacional del Estado Civil	Facilitar la expedición de documentos del Registro Civil mediante procedimientos excepcionales, específicamente a los colombianos retornados de la República Bolivariana de Venezuela, como alternativa de solución a la coyuntura actual.
Alcance y ampliación del término de vigencia Circular N° 216 del 12 de agosto de 2016	Circular	216	21 de noviembre de 2016	Registraduría Nacional del Estado Civil	Continuar garantizando la inscripción en el Registro Civil del nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana que regresen al país.
Alcance y ampliación del término de vigencia circular N° 216 del 21 de noviembre de 2016	Circular	025	20 de febrero 2017	Registraduría Nacional del Estado Civil	Continuar garantizando la inscripción en el Registro Civil del nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana que regresen al país y aquellos que aún se encuentran en Venezuela.
Medida excepcional para la inscripción extemporánea de hijos de colombianos nacidos en Venezuela	Circular	064	18 de mayo de 2017	Registraduría Nacional del Estado Civil	Continuar garantizando la inscripción en el Registro Civil del nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana que regresen al país y aquellos que aún se encuentran en Venezuela.

Se sustituye el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016. Único reglamento del Sector Salud y Protección Social en cuanto al giro de recursos para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos	Decreto	866	25 de mayo de 2017	Ministerio de Salud y Protección social	Transferencia de recursos para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos.
“Por medio del cual se crea un Permiso Especial de Permanencia”	Resolución	5797	25 de julio de 2017	Ministerio de Relaciones Exteriores	Establecer mecanismos de facilitación migratoria que permitan a los nacionales venezolanos, que hayan ingresado al territorio nacional hasta el 25 de julio de 2017, sellando el pasaporte, permanecer en Colombia de manera regular y ordenada.
Costos asociados a la expedición de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza para ciudadanos venezolanos	Resolución	1248	25 de julio de 2017	Migración Colombia	Establecer el valor para el cobro de dicho documento.

“Por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) [...], y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos”.	Resolución	1272	28 de julio de 2017	Migración Colombia	Preservar el orden interno y social, evitar la explotación laboral y velar por el respeto de la dignidad humana, debido a la situación de orden interno que vive el vecino país, permitiendo su permanencia en Colombia siempre que se cumpla con los requisitos allí determinados.
“Por medio de la cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia de PEP- como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social”	Resolución	03015	18 de agosto de 2017	Ministerio de Salud y Protección Social	Incluir en las estructuras de datos de los sistemas de información del Sistema de Protección Social el PEP.
Alcance y ampliación del término de vigencia de la Circular 64 del 18 de mayo de 2017	Circular	145	17 de noviembre de 2017	Registraduría Nacional del Estado Civil	Continuar garantizando la inscripción en el Registro Civil del nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana que regresen al país y aquellos que aún se encuentran en Venezuela.

“Por la cual se implementa un nuevo término para acceder el Permiso Especial de Permanencia (PEP)”	Resolución	0740	05 de febrero de 2018	Migración Colombia	Conceder nuevos términos para expedir y solicitar este mecanismo de facilitación migratoria, autorizando que los nacionales venezolanos que se encuentren en el territorio colombiano a fecha 2 de febrero de 2018 puedan solicitar el Permiso Especial de Permanencia (PEP) dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de publicación de la citada resolución, permitiendo su permanencia regular en Colombia siempre que se cumpla con los demás requisitos y condiciones establecidos.
“Por el cual se desarrolla la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria”	Decreto	542	21 de marzo de 2018	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	El registro administrativo de migrantes venezolanos en territorio nacional tiene efectos informativos y no otorga ningún tipo de estatus migratorio, no constituye autorización de permanencia o regularización, no reemplaza los documentos de viaje vigentes, no genera derechos de orden civil o político, ni el acceso a planes o programas sociales u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado, de conformidad con las normas legales vigentes. El Registro de la población venezolana se llevó a cabo desde 06 de abril hasta el 08 de junio de 2018.
Alcance y ampliación del Término de vigencia de la Circular N° 145	Circular	87	17 de mayo de 2018	Registraduría Nacional del Estado Civil	Continuar garantizando la inscripción en el Registro Civil del nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana que regresen al país y aquellos que aún se encuentran en Venezuela.

Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos	Circular	01	27 de abril de 2017 27 de Abril de 2018	Ministerio de Educación Nacional/ Migración Colombia	Orientar a las entidades territoriales certificadas (ETC) sobre los mecanismos para atender a los estudiantes migrantes procedentes de Venezuela, en los procesos de matrícula, convalidación de estudios y validación de grados de preescolar, básica y media, independientemente de su estatus migratorio. Asimismo, como parte de las acciones conjuntas con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las gestiones de las Secretarías de Educación de Norte de Santander y Cúcuta, se acogió el corredor humanitario ante el cierre de frontera en 2015, implementándolo como corredor escolar para facilitar que niños venezolanos y colombianos que estudian en las instituciones educativas de Cúcuta y Villa del Rosario puedan continuar con su proceso educativo.
“Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos”	Decreto	1288	25 de Julio de 2018	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Modificación del Permiso Especial de Permanencia PEP: el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante resolución, modificará los requisitos y plazos del Permiso Especial de Permanencia (PEP) para garantizar el ingreso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional.

Define los alcances para la población inscrita en el RAMV, de cara a las garantías del PEP.	Resolución	6370	01 de agosto de 2018	Ministerio de Relaciones Exteriores	“Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018”.
Implementación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) para los nacionales venezolanos que se registraron en el RAMV. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia otorgará discrecionalmente el Permiso Especial de Permanencia (PEP).	Resolución	2033	02 de agosto de 2018	Unidad Administrativa Migración Colombia.	“Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6370 del 01 de agosto de 2018”.
“Por el cual se implementa el registro único de trabajadores extranjeros en Colombia – RUTEC”.	Resolución	4386	09 de octubre de 2018	Ministerio de Trabajo	Busca crear e implementar el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC) como plataforma para cuantificar, identificar y diagnosticar la inmigración laboral en el país, en perspectiva de la construcción de políticas públicas.

“Por la cual se establece un nuevo término para acceder al permiso especial de permanencia (PEP), creado mediante la resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones en la materia”.	Resolución	10677	18 de diciembre de 2018	Ministerio de Relaciones Exteriores.	Establece un nuevo término para que los nacionales venezolanos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 1 de la resolución 5797 de 2017, y se encuentren en el territorio nacional a fecha del 17 de diciembre de 2018, puedan acceder al permiso especial de permanencia (PEP).
“Por la cual se adiciona el Permiso de ingreso y permanencia de tránsito temporal PIP-IT a la resolución 1220 de 2016”.	Resolución	3346	21 de diciembre de 2018	Migración Colombia	Crea el permiso de ingreso y permanencia de tránsito temporal PIP-IT, que podrá ser otorgados a los ciudadanos extranjeros que pretendan transitar dentro del territorio nacional, con el fin de hacer conexiones o escalas para abordar algún medio de transporte, ya sea marítimo, terrestre, aéreo o fluvial, para retornar hacia su país de origen o hacia un tercer país, sin el ánimo de establecerse o domiciliarse en Colombia.

Fuente: Respuesta normativa promulgada por Colombia para responder a la migración masiva proveniente desde Venezuela (2016-2018)

Aunque se considera que el control de legalidad es realizado por parte de los funcionarios locales, al ser una normativa promulgada por los órganos nacionales, en la realidad dichas disposiciones dejan importantes vacíos o zonas grises que afectan la gestión en lo local, tanto de los entes territoriales, de las entidades descentralizadas, como de las demás instancias. Es importante aún la temporalidad de las medidas, la incertidumbre legal y la no adecuación total de las situaciones fácticas que se presentan, los desafíos en torno a la sistematicidad y la estandarización de los procesos y procedimientos.

Retomando mi investigación titulada “Análisis de los desafíos para la coherencia y coordinación en la gestión pública local, que ha implicado la respuesta a la situación de los migrantes provenientes desde Venezuela”, en las entrevistas con funcionarios públicos se indica cómo, a partir de una circular que permite obviar la apostilla para otorgar nacionalidad a hijos de colombianos nacidos en Venezuela, el entrevistado plantea que se abre una dificultad muy grande, por cuanto no permite el control de dicha discrecionalidad justificada en una circular, pero que no está planteada en ninguna ley de la República, lo que genera un choque de competencias e indefiniciones:

¿Yo me expongo a raíz de esas circulares, yo me expongo como funcionario, pero si no lo hago entonces el usuario (vía de tutela) viene y me dice venga, pero porque usted no está colaborando con los venezolanos, les está vulnerando su derecho constitucional a la nacionalidad? (...) Es el tema de las circulares, por eso venimos insistiendo que deberían sentarse y hacer una normatividad específica para los casos venezolanos con eso se protege al Estado, se garantiza la nacionalidad del menor y se protege al funcionario público de la Registraduría, no mediante circulares, deberían sentarse, porque esto va a hacer a largo plazo, esto no va a pasar mañana, será un tema. (Entrevista, n.º 3)

La situación no es de menor importancia. El acceso al registro civil es uno de los obstáculos más importantes para conseguir

derechos, sobre todo tratándose de personas que tienen derecho a la nacionalidad por rango constitucional, pero que ven afectado ese derecho por una disposición de tipo administrativo o, peor aún, por dificultades que sobreponen a la voluntad y competencia del Estado colombiano, como la dificultad para conseguir una apostilla en Venezuela. Se valora ampliamente, en este sentido, las modificaciones presentadas por la circular única emitida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, proferida el 16 de mayo de 2019, en la que flexibiliza el requisito de la apostilla para el otorgamiento de la nacionalidad, en las excepciones que plantean.

Resulta urgente una definición y planteamientos que logren responder a la totalidad del panorama y de los casos, para disminuir la discrecionalidad de los funcionarios y de las entidades, y así evitar un posible traslado de disposiciones para unos casos con otros.

La ausencia de un planteamiento integral también permite inferir que la multitud de disposiciones, por vía de resoluciones y circulares, no atiende a una política estructural que tenga en cuenta la generación de incentivos, o que, además, implique una respuesta articulada al destinar responsabilidades a los demás organismos e instituciones del Estado, en cualquiera de los tres niveles de gobierno.

Un caso concreto es la contradicción que existe entre el Decreto 542 del 21 de marzo de 2018, emitido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR), que crea el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), y que menciona, con claridad, que se trata de un censo que no permite ningún tipo de acceso a derechos a los migrantes, más allá de cuantificar la población para generar políticas; sin embargo, el 25 de julio de 2018, solo cuatro meses después, el mismo DAPR emite el decreto 1288 que permite las mismas garantías para las personas inscritas en el RAMV que previamente fueron otorgadas a las personas por vía del Permiso Especial de Permanencia (PEP), establecido por la resolución 5797 del 25 de julio de 2017, y que

establece mecanismos de facilitación migratoria que permiten a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia de manera regular y ordenada, cuando hayan ingresado al territorio nacional con pasaporte sellado.

Adicionalmente, la Resolución 6370 del 01 de agosto de 2018, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y la Resolución 2033 del 01 de agosto de 2018, emitida por Migración Colombia, limitan y dan condicionamientos a la medida establecida en el Decreto 542 del 21 de marzo de 2018, emitido por el DAPR, dejando además un alto grado de discrecionalidad sobre las autoridades migratorias, tal como lo afirma el artículo 1 de la resolución 2033 de 2018.

Sobre esta medida (que convirtió al RAMV en los beneficios del PEP), se puede estimar que generó algunos avances a la atención de las personas migrantes irregulares. Mas, dentro de las críticas, que se encuentran documentadas, resaltan aquellas dadas por las zonas grises y por la inconsistencia en términos de protección de derechos, como se menciona en el informe de seguimiento a la implementación de la medida (Calderón, 2018).

Estas inconsistencias y zonas grises terminan siendo cubiertas por los fallos judiciales emitidos por la Corte Constitucional y otros jueces de tutela, como la sentencia T-210/2018, la cual concede los derechos a la salud y vida digna a migrantes venezolanos, asignando responsabilidades a las autoridades territoriales y nacionales en la materia; o la sentencia T-023/2018, que concede derechos fundamentales a la nacionalidad, registro civil, personería jurídica y salud a una niña migrante. Existen muchos casos concretos que se están resolviendo a través de las tutelas constitucionales, que podrían terminar agrupándose en sentencias unificadoras por parte de la Corte Constitucional, como el precedente concreto de la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucionales respecto a la situación de la población desplazada en Colombia.

Política Pública de Migraciones

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) ha emitido, en los últimos diez años, dos documentos orientadores de la política pública. Aunque estos documentos no tienen la fuerza vinculante legal, de todas formas constituyen el lineamiento estratégico y operativo para el actuar institucional, dado que definen estrategias, delegan responsabilidades, plantean resultados e indicadores y proyectan la asignación presupuestal.

El documento Plan Fronteras para la Prosperidad (CONPES, 2014) no incorpora categorías, ni estrategias que permitan el diálogo entre estos dos asuntos (desarrollo fronterizo-migración), desligando los factores demográficos-migratorios de los asuntos del desarrollo territorial. Lo anterior explica, en parte, la tensión y dificultades existentes entre la respuesta a la migración proveniente de Venezuela, las debilidades socioeconómicas y el atraso de las comunidades nativas o de acogida de migrantes, perdiendo de vista las opciones de forjar mecanismos para la superación de la situación de unos y otros. Existe un distanciamiento notorio en los documentos CONPES, entre los asuntos del desarrollo de los territorios fronterizos y los asuntos migratorios; los cuales representan un grueso desafío en el diseño e implementación de la política pública y, por ende, en la gestión pública local. Sobre esta perspectiva no profundizaremos en este texto, pero me parece oportuno citarlo dado el nuevo escenario de respuesta anunciado por el gobierno nacional.

Propondremos realizar un breve paralelismo entre los documentos CONPES 3603/2009 (también conocido como la política integral migratoria) y el CONPES 3950/2018 (denominado como la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela).

Indicador	CONPES 3603/2009 Política Integral Migratoria	CONPES 3950/2018 Estrategia para la atención de la Migración desde Venezuela
Objetivos Generales/Específicos	OG. Garantizar atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país. (I) Objetivos de largo plazo Con la implementación del plan de acción propuesto en este documento, se alcanzarán los siguientes objetivos de largo plazo: 1. Lograr la defensa, protección y garantía de los derechos de los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia. 2. Fortalecer la transferencia de capacidades hacia el país de aquellos colombianos con un alto capital humano, así como mantener y ampliar las oportunidades de formación para los colombianos en el exterior y los extranjeros en el país. 3. Garantizar una oferta de servicios estatales permanentes, suficiente y efectiva hacia los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia, teniendo en cuenta los cambios permanentes de la dinámica migratoria. (II) 4. Garantizar una migración regular de acuerdo con la normatividad internacional.	OG. Atender a la población migrante desde Venezuela en el mediano plazo y fortalecer la institucionalidad para su atención. (I) OE1. Identificar las rutas de atención e integración para la población migrante proveniente de Venezuela. (II) OE2. Fortalecer la institucionalidad existente para la atención de la población migrante desde Venezuela. (III)

Problema Central	Problema Central: existe una limitada atención a los fenómenos migratorios por parte del Estado colombiano. (IV) La migración internacional en Colombia es un fenómeno creciente y heterogéneo, cuyas causas y consecuencias están profundamente ligadas a la situación local y global. Los colombianos que emigran lo hacen por diversas razones y hacia diferentes destinos. Entre las principales razones se encuentran la búsqueda de oportunidades laborales, la reunificación familiar, factores de violencia, la mejora de los niveles de calidad de vida, la existencia de redes sociales establecidas tanto en los lugares de origen como de destino, cuestiones políticas y culturales, las características propias del lugar de destino, la oferta de estudios en educación superior, entre otros. Problemáticas identificadas: 1: Los instrumentos utilizados para la implementación de acciones y estrategias en favor de la población migrante no son efectivos. (IV) 2. Las dimensiones de desarrollo de la población migrante no son atendidas de manera oportuna y completa. (V)	La población migrante procedente de Venezuela incluye también víctimas del conflicto armado interno colombiano y retornados que salieron del país, y como consecuencia de la coyuntura económica, política y social que atraviesa Venezuela han retornado a Colombia, enfrentándose a serias dificultades de acceso a bienes y servicios, debido a una insuficiente cobertura estatal y barreras de acceso a las medidas para el restablecimiento de derechos. (IV) La situación de movilidad de esta población dificulta su identificación y localización, por lo que se requieren medidas conducentes para brindar una respuesta coordinada y garantizar su acceso a oferta social que facilite su asentamiento y su integración local. El aumento en el número de migrantes desde Venezuela ha generado necesidades de atención para esta población en materia de salud, educación, vivienda, agua y saneamiento básico, e inserción laboral, entre otros. (V) Adicionalmente, su incremento acelerado en tan corto tiempo está generando presiones sobre las instituciones encargadas de la atención fronteriza y de migrantes, las cuales no cuentan con la capacidad suficiente para seguir atendiendo a este creciente número de personas (IV)
------------------	---	--

Estrategias	a) Lineamientos institucionales y organizacionales necesarios para la ejecución de acciones en torno a la población migrante. (VI) b) Alcanzar plena implementación de las acciones propuestas sobre cada una de las dimensiones de desarrollo de la población migrante: (dimensión de seguridad, dimensión de participación cívica y comunitaria, dimensión educativa, cultural, dimensión social y dimensión económica).	Estrategias para la atención e integración de la población migrante desde Venezuela. (VI) a) Estrategias para mejorar la atención en salud de los migrantes desde Venezuela. b) Proveer un mejor servicio de educación para estudiantes migrantes desde Venezuela c) Estrategias para atención de la niñez, adolescencia y juventud. d) Acceso a servicios de atención humanitaria, habitación, agua y saneamiento. e) Estrategias para mejorar la situación laboral de la población migrante procedente de Venezuela. f) Creación de una ruta de atención para la población con auto-reconocimiento étnico. g) Proveer un mejor servicio para connacionales que retornan y a las víctimas del conflicto colombiano migrantes desde Venezuela. h) Determinar el impacto de la migración sobre los fenómenos de seguridad y prevenir el surgimiento de conflictos sociales en el territorio. Estrategias para el fortalecimiento de la institucionalidad y para afrontar el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela. (VI) a) Mejorar la capacidad de articulación y gestión de la oferta institucional para la población migrante proveniente de Venezuela. b) Armonizar y mejorar la información estadística migratoria para la consolidación del sistema estadístico migratorio de Colombia.
-------------	--	--

Fuente: CONPES 3603/2009 Política Integral Migratoria – CONPES 3950/2018 Estrategia para la atención de la Migración desde Venezuela

A partir de este ejercicio dialógico y de la información obtenida en la experiencia del trabajo en la frontera colombo-venezolana, además de cotejarla con expertos locales, podemos precisar lo siguiente:

Los CONPES 3603/2009 y 3805/2014 plantean, como una potencialidad en los territorios fronterizos y en la población migrante, el fortalecimiento de la identidad, cosmovisión y organización social de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Atiende, además, a la gran variedad de pueblos indígenas binacionales, cuyos territorios ancestrales se quedaron divididos por la delimitación de los territorios de los Estados. Estas directrices proponen acciones específicas para la protección cultural y las garantías fundamentales; sin embargo, el CONPES 3950/2018 ni siquiera los reconoce, destinando un frío apartado a aquellos que identifica como “grupos con autoreconocimiento étnico”, y destinando al Ministerio del Interior para que, hasta el 2020, defina y socialice la ruta para la atención de esta población. La ausencia de la mirada étnica en el lineamiento de la política pública rompe las lógicas territoriales binacionales.

El CONPES 3603/2009, o política integral migratoria, plantea una perspectiva desde el enfoque de los derechos con aspiración a la integralidad e integración de los migrantes. El objetivo general dice: “garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país”. Lamentablemente, su desarrollo posterior no tuvo gran progreso legal y tiene el interés de atender las prioridades del momento y la atención a los connacionales en el exterior, lo cual es menos parecido a las necesidades identificadas en este momento respecto a la migración internacional que se vive. No existe en la legislación interna un desarrollo del catálogo de los derechos de los migrantes en el país.

En comparación con lo anterior, el CONPES 3950/2018 se detiene en una perspectiva de atención y asistencia, pero no per-

mite el ingreso a la categoría de protección de los derechos humanos, aspiración notoria en los mandatos constitucionales. Plantea esfuerzos en corto plazo, pero deja en evidencia su pretensión de salirle al paso a la coyuntura, y pierde la posibilidad de plantear una dimensión de respuesta mucho más estructural, que brinde seguridad jurídica y garantías a los migrantes y a los demás actores involucrados en el sistema de respuesta. Todo esto aumenta la incertidumbre que paraliza la gestión pública local, imposibilitando mecanismos más claros para la coordinación nación-territorio, debilitando las capacidades locales y desincentivando su fortalecimiento.

Las respuestas sectoriales, incluidas en el CONPES 3950/2018, en los sectores de educación, salud, protección de niños y niñas, entre otras, están anunciadas pero no desarrolladas. Algunas tienen plazos extendidos y sin mayor proyección de implementación legislativa que les dé la fuerza de respuesta de Estado, manteniendo la incertidumbre sobre su posterior desarrollo y el ámbito de responsabilidades que delegará en los entes territoriales.

El CONPES 3603/2009 es categórico al afirmar: “Existe una limitada atención a los fenómenos migratorios por parte del Estado colombiano”. En lo que atención se refiere, los tres documentos comparados expresan la necesidad de fortalecer la capacidad institucional, enfocándose, cada uno, en diferentes aspectos y proponiendo estrategias para la coordinación intergubernamental. Sobre el foco de esta investigación, el CONPES 3950/2018 plantea fortalecer la gerencia de fronteras, para lo cual tendrá plazo hasta marzo de 2019 en la línea de formular las instancias de coordinación, desde una lógica de corresponsabilidad; sin embargo, no necesita el régimen de competencias, destinación presupuestal y la forma como las entidades territoriales adquieren compromisos para atender la situación. Sobre todo, como hemos mencionado de manera precedente en este texto, la actual migración tiene un impacto directo en las áreas de gestión del gobierno local.

Conclusiones

El Estado colombiano está experimentando una transición en lo referente a la comprensión de los flujos migratorios y sus respuestas, sin olvidar la gran diáspora de colombianos refugiados y migrantes en el exterior. Pero enfrenta una migración con vocación de permanencia por encima de un millón de personas. Según datos de la ONU, Colombia se ubica como el principal país de destino de los migrantes y refugiados venezolanos, y además permanece en el primer *ranking* de desplazados internos. En concordancia con los reclamos de atención a los migrantes y refugiados colombianos en el exterior, ahora la sociedad y el Estado colombiano tienen la responsabilidad histórica de responder a los flujos migratorios, con origen en Venezuela, a la altura de los estándares y normas internacionales mínimas de protección a migrantes y refugiados. Aunque, hasta ahora, hay importantes avances y propuestas, extrañamos la perspectiva de protección de derechos, conforme a la amplísima tradición sobre los derechos humanos de los migrantes y refugiados en la región, que además cuenta con instrumentos complementarios para la protección de los mismos.

Planteo estos desafíos, con la implicación de la sociedad, para denotar la necesidad de vincular y permitir de manera más activa la participación de la sociedad civil, e incluso de las autoridades locales, en la atención e integración de los flujos de migrantes y refugiados. Superar el binomio migración-seguridad y abrirse a narrativas más amplias que incluyan la atención humanitaria y de protección ante los riesgos asociados a la migración, e incluso el desarrollo e integración, permitirían mayores oportunidades de una migración ordenada y segura.

Colombia está en mora de una política migratoria, ajustada a los estándares internacionales y que comprenda la complejidad y amplitud del fenómeno de las migraciones y el refugio; sobre todo para responder a los múltiples desafíos, no solo provenientes de la migración desde Venezuela, sino, incluso, las crisis olvidadas

como la migración de extracontinentales (cubanos y haitianos), que ingresaron por el sur y transitan por el andén pacífico colombiano intentando llegar a la frontera colombo-panameña y, desde ahí, a Centro y Norte América.

Se debe ampliar la comprensión sobre los fenómenos migratorios, esquivando cualquier opción de instrumentalización política del dolor humano que experimentan los migrantes; o dejándose interpelar por los rostros de los migrantes y refugiados, llamando a la protección de sus derechos más allá de las narrativas hospitalarias en abstracto. De tal manera que con la definición de sus deberes y responsabilidades se construyan verdaderas seguridades jurídicas, que disminuyan la incertidumbre de los actores del sistema, así como las posibilidades discrecionales de los funcionarios, permitiendo acciones y estrategias que potencien las habilidades y fortalezas locales de integración y desarrollo.

Referencias

- Ciurlo, A. (2015). "Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 205-242.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Situación de derechos humanos en Venezuela*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Documento oficial.
- Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá (1984). *Problemas Jurídicos y Humanitarios*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>
- Decreto N° 1288. República de Colombia. 25 de julio de 2018
- Decreto N° 2840. República de Colombia. 6 de diciembre de 2013
- Decreto N° 542. República de Colombia. 21 de marzo de 2018
- Ley N° 146. República de Colombia. 13 de julio de 1994

- Loudior, W. E., Calderón Barragán, O. J., Castellanos Bretón, A., Leal Guerrero, S. C., y Sierra Abril, P. (2019). *Por una Frontera Garante de los Derechos Humanos*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Nogueira, R. M. (2010). "La Coherencia y Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias". En C. L. desarrollo, *Los Desafíos de la coordinación e integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (s.f.). *Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1984). *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2014). *Declaración de Brasil: Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b5100c04.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Venezuela: Nota de Orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I*. Recuperado de www.refworld.org/es
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM). (2009). *Migración Irregular y Flujos Migratorios Mixtos*. Recuperado de https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf
- Resolución N° 5797. República de Colombia. 25 de julio de 2017

Resolución N° 1272. República de Colombia. 28 de julio de 2017
Resolución N° 03015. República de Colombia. 18 de agosto de 2017
Resolución N° 0740. República de Colombia. 05 de febrero de 2018
Resolución N° 6370. República de Colombia. 01 de agosto de 2018
Resolución N° 2033. República de Colombia. 02 de agosto de 2018
Resolución N° 4386. República de Colombia. 09 de octubre de 2018
Resolución N° 10677. República de Colombia. 18 de diciembre de 2018
Resolución N° 3346. República de Colombia. 21 de diciembre de 2018
Tratado de Tonchala. República de Colombia. 06 de noviembre de 1959

Capítulo III

Marco constitucional y legal para la migración forzada en Ecuador y Colombia

Constitutional and legal laws for forced
migration in Ecuador and Colombia

Germán Mosquera Narváez



Germán Mosquera Narváez

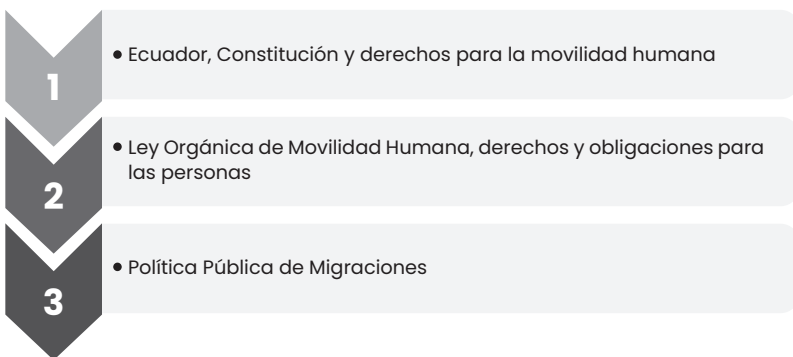
Docente de la Universidad Tecnológica Indoamérica (Sede Quito). Magíster en Ciencias Internacionales por la Universidad Central del Ecuador. Actualmente cursa la Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Tecnológica Indoamérica.

Su principal línea de investigación son los derechos humanos, ambiente, políticas públicas, democracia y migración. Ha construido marcos normativos para la conservación y manejo sostenible de los bosques y biodiversidad en Ecuador. Ha participado en la consolidación de políticas ambientales relacionadas con la bioeconomía y el uso sostenible de la biodiversidad ecuatoriana.

germanmosquera@uti.edu.ec

Dedicatoria

A los migrantes del mundo: las fronteras
no existen, son producto de la
limitación humana.



Resumen

El presente texto recoge, a detalle, como si fuera un catálogo, el marco constitucional y legal que Ecuador ha establecido para la protección y garantía de los derechos relacionados a la movilidad humana, en un contexto de migración forzada. También incluye una descripción teórica y práctica respecto el alcance y rol del Estado ecuatoriano, y de toda su institucionalidad, al haber adoptado, entre otros aspectos, la novedosa tesis de los estados neoconstitucionales contemporáneos, bajo cuya visión se pretende fortalecer la democracia y el respeto formal y material de los derechos humanos. Se realiza, además, un breve análisis de cómo la inclusión de los instrumentos de los tratados internacionales sobre derechos humanos, como parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, define las principales garantías jurisdiccionales creadas para el efectivo cumplimiento de estos derechos.

Palabras clave: derechos, estado de derechos, garantías constitucionales, migración forzada, tratados internacionales.



Abstract

This text gathers, in a detail, and as a catalog, the constitutional and legal framework that Ecuador has established for the protection and guarantee of rights related to human mobility in a context of forced migration, including a theoretical and practical description of the scope and role of the Ecuadorian State and all its institutionalism, having adopted, among other aspects, the novel thesis of contemporary neo-constitutional states, which seeks to strengthen democracy and formal and material respect for Human Rights. It also includes a brief analysis of how the inclusion of the instruments of international Human Rights treaties, as part of the Ecuadorian legal system, defines the main jurisdictional guarantees created for the effective fulfillment of these rights.

Key words: rights, rights state, constitutional guarantees, forced migration, international treaties.



Nadie debe quedar insensible ante las condiciones en que se encuentran una multitud de emigrantes. Se trata de personas que están a merced de los acontecimientos y que a menudo han vivido situaciones dramáticas. Se trata de niños, jóvenes, adultos y ancianos con rostros macilentos y ojos llenos de tristeza y soledad.

Juan Pablo II

Introducción

Este capítulo muestra al lector (sin importar si está entrenado o no en la ciencia y arte del Derecho) el marco internacional, constitucional y legal relacionado con la Migración Forzada, vigente para las repúblicas del Ecuador y Colombia, respectivamente.

Por mi particular experiencia, analizo la construcción normativa concerniente al Estado ecuatoriano, visto como una construcción teórico-ideológica, en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia social, y a las garantías para su cumplimiento consideradas en la Constitución de Montecristi.

Además, incorporo la visión de los Derechos Humanos en el marco del ordenamiento jurídico internacional.

En contexto, observaremos la migración forzada en el marco de los derechos para las personas en situación de movilidad humana, que, dicho sea de paso, es la categoría adoptada por Ecuador para tratar los asuntos relacionados, de manera general, a la migración. Para el efecto, se revisa puntualmente la doctrina especializada y los principales tratados e instrumentos internacionales relacionados a estos derechos, como el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967, la declaración de Cartagena, los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, y en la Ley de Movilidad Humana, vigente desde febrero de 2017.

Cabe indicar que, para efectos de este estudio, los derechos humanos son entendidos como aquellas libertades y beneficios (ahora aceptados universalmente) que todos los seres humanos pueden reclamar como derechos en la sociedad en la que viven. Estos derechos están consignados en instrumentos internacionales, como por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966; a los desarrollados en otros tratados de esta naturaleza como, por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 1965 (Organización Internacional para las Migraciones, 2006).

La migración forzada en el escenario internacional

El análisis de la migración forzada merece una profunda comprensión teórico-jurídica. En primera instancia, debe ser atendida desde el escenario internacional, con lo que es pertinente aproximarnos a los diferentes conceptos y definiciones vinculados con el fenómeno de la migración. Para ello hemos de observar las precisiones teóricas y normativas que se encuentran desarrolladas tanto en la doctrina como en la normativa internacional. A continuación, se desarrollan aquellas concepciones terminológicas relevantes que serán tratadas en el presente capítulo.

Bien, la migración forzada aparece como un término compuesto por dos palabras o conceptos individuales que se corresponden: el uno como sustantivo (migración) y el otro como adjetivo, que lo califica (forzada). Para lograr una comprensión concreta es necesario describir el término sustancial –migración– bajo los usos y costumbres utilizados en el contexto internacional.

Según la organización Internacional sobre las Migraciones (OIM), organismo de las Naciones Unidas que, entre otros fines, persigue la realización armónica de los movimientos migratorios en todo el mundo y facilita, en las condiciones más favorables, el asentamiento e integración de los migrantes en la estructura económica y social del país de acogida, en su glosario sobre migración, indica que la migración es el movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos (Organización Internacional para las Migraciones, 2006).

Se trata, entonces, de un término general que abarca una

serie de conceptos y nociones de gran alcance, que centran su atención en el movimiento de personas que se trasladan de un territorio a otro, motivados por diferentes causalidades. En ese contexto, es necesario avanzar hacia precisiones específicas sobre cómo consolidar una definición concreta que nos ayude luego a entender su alcance jurídico.

Por su parte, la OIM, en su glosario, considera el término compuesto –migración forzosa– como un “término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas” (Organización Internacional para las Migraciones, 2006). Además, el mencionado glosario nos da ejemplos particulares relacionados con la influencia de la coacción, en los que los movimientos de refugiados o desplazados son motivados por desastres naturales, desastres nucleares o químicos, hambruna, proyectos de desarrollo, entre otros.

Así lo expone la Declaración de Cartagena, refiriéndose a personas que, por una amenaza existente o porque no tenga acceso a remedio o resolución doméstica en su país, se ven obligados a dejar su lugar de origen (Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, 1984).

En este orden de ideas, encontramos precisiones terminológicas a cerca del tema de la migración forzosa. En sí, podríamos entenderla también como un desplazamiento forzado cuyo elemento principal, para observar los movimientos migratorios, será la coacción, pues las personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares como consecuencias de amenazas a su vida, a su integridad personal, su seguridad, libertad y, en definitiva, a los aspectos que vulneren su dignidad humana.

Como resultado de nuestra investigación, estas definiciones deben ser consideradas, no como categorías jurídicas en sí mismas –ya que no tienen un sustento jurídico-normativo propio y

no se encuentran normadas como tal en los diferentes tratados e instrumentos internacionales relacionados a esta materia—, sino que ha de entenderse como un término amplio y genérico.

De forma particular, podemos decir que la expresión, o término, migración forzada debe ser entendida en el contexto internacional de manera genérica; es decir, como un término amplio y abstracto que debe ser entendido al tenor de sus términos. No obstante, en el Derecho Internacional encontramos al menos dos grandes categorías teórico-jurídicas que pretenden garantizar derechos relacionados a las personas en situación de movilidad:

- i) El asilo
- ii) El refugio

Ya que hemos entendido el significado de migración o desplazamiento forzoso, y hemos reconocido que se han considerado dos figuras que pretenden garantizar o, al menos, dotar de instrumentos, tanto a los individuos como a los Estados, para que aseguren una movilidad humana ordenada, encontraremos en el Derecho Internacional el derecho de *asilo*, así como el derecho al refugio, respectivamente, conforme se explicará en el siguiente apartado.

Asilo y refugio, dos categorías a precisar en el marco del Derecho Internacional

En la legislación internacional encontramos dos importantes derechos que se relacionan con las personas en situación de movilidad humana: el asilo y el refugio. Estos se observan como ejes fundamentales para la protección de la libertad de las personas que encuentran, en amenaza latente, sus derechos y su dignidad humana. De allí que en el marco de los derechos humanos se ha establecido convenciones y acuerdos internacionales que permiten su consolidación. Se ha desarrollado, de manera especializa-

da, el Derecho Internacional de los Refugiados (DIR) y cabe destacar que los principales instrumentos que regulan estos aspectos fueron promulgados en la década del cincuenta con pocos o nulos progresos o actualizaciones, por lo que se puede indicar que estamos ante una legislación internacional antiquísima.

Por tanto, podemos hacer la siguiente aproximación. Los cambios sociales, políticos y económicos latentes en el siglo XXI, donde los procesos migratorios han rebasado la capacidad de atención de los Estados y las sociedades, en general, esencialmente presentan la necesidad de un marco legal internacional actualizado y reforzado, que analice estas nuevas dinámicas sociales transfronterizas, sus diferentes ámbitos asociados, y que satisfagan las diferentes necesidades de miles de migrantes, como la legislación laboral, las políticas migratorias, entre otros aspectos. Sin embargo, nos encontramos ante una legislación con casi setenta años de vigencia.

El derecho de asilo

Empezaremos indicando que el derecho de asilo será tratado de manera superficial en el presente capítulo, ya que su configuración particular lo enmarca en la esfera de lo netamente político. Además, su estudio rebasa la lógica del derecho común, pues abarca un sentido amplio en la esfera de las relaciones de poder, en cuanto a las posiciones que adoptan los Estados en los diferentes contextos de las relaciones internacionales. En tal caso, hemos de entender que el otorgamiento del asilo se perfecciona por la voluntad autónoma de los Estados, siempre que los elementos de coacción que motivan a la persona a abandonar su lugar de residencia estén directamente relacionados al poder en su relación política. Así lo define Díez de Velasco (1994) cuando indica que asilo es “[l]a protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos, y cuya vida o libertad están en

peligro por actos, amenazas y persecuciones de las autoridades de otro Estado”.

Por su parte, Valle Gálvez, Lopez Escudero y Martín-Pérez de Nanclares (2000) señalan que al *asilo* le atañe una visión propia del fenómeno migratorio:

El asilo sería un conjunto de garantías provisionales de entrada y estancia, que se concede a un extranjero por el Estado de acogida, discrecionalmente y con carácter previo al reconocimiento jurídico-administrativo del estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra (p. 23).

Además, añade: “el asilo sería también la posterior protección territorial del Estado, consecuencia de la determinación de la condición de refugiado acorde a las normas estatales internas sobre la base de la Convención de Ginebra”.

Por ello, hay que destacar que la figura de asilo presenta, como principal característica, en cuanto a su efectivo otorgamiento, la voluntad soberana de un Estado, quedando a su plena discreción concederla o no a pesar de que existan normas que permitirán definir la posición del Estado.

Así pues, al ser un derecho relacionado con la soberanía de los Estados, y considerando que una de las principales características de los estados soberanos es la capacidad de decisión y control sobre su territorio, el Derecho Internacional ha incorporado el derecho de asilo territorial. En virtud de aquello, y considerando los tratados y convenciones internacionales ratificados por Ecuador, la Convención sobre Asilo Territorial, en su artículo 1, reconoce el derecho que tienen los Estados, en ejercicio de su soberanía, de admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que otro Estado pueda hacer reclamo alguno (Convención de Asilo Territorial, 1954). Es decir, se puede apreciar que la norma internacional expresa la consolidación del derecho del Estado para que, en ejercicio de su soberanía, decida o no brindar el asilo en su territorio a quien así lo solicite. De esta

forma, la Convención ha desarrollado un esquema fuerte en torno a la protección del derecho soberano del Estado a tomar sus decisiones de forma autónoma.

Además, la Convención desarrolla el derecho al asilo desde una concepción netamente política, al mencionar en su artículo 2 que el derecho se reconocerá a las personas que sean perseguidas en su país de origen por sus creencias, opiniones o filiación política; o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.

El derecho al refugio

En cuanto al derecho al refugio, la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, modificada por el Protocolo de 1967, lo define como:

Toda persona que 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 tal país; o 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. (Naciones Unidas, 1951)

La definición ha sido ampliada por las Resoluciones de la Asamblea General del Organismo de Naciones Unidas (1975-1995), para la protección de las personas bajo la competencia de ACNUR, en el sentido de que se concederá el derecho a solicitar refugio a las personas que están fuera de su país de origen o de residencia habitual, y no pueden o no quieren regresar debido a amenazas graves e indiscriminadas.

Sobre este aspecto, debemos destacar que la Convención de los Refugiados y su Protocolo es considerado como el principal instrumento jurídico internacional que define el término y eleva, además, a una categoría legal la condición de refugiado, estable-

ciendo un marco de derechos para las personas refugiadas, así como las obligaciones de los Estados para su protección. Hasta el momento, esta Convención ha sido ratificada por 145 Estados.

La Convención de 1951, por otra parte, incorpora un principio esencial para quienes han sido reconocidos bajo la categoría de refugiado: el de no devolución, que consiste en que una persona refugiada no podrá ser devuelta al país de origen donde se enfrenta a graves amenazas a su vida o su libertad. Este principio se considera una norma de derecho internacional consuetudinario (ACNUR, 2017), es decir, ha sido utilizado y respetado de manera tradicional por el uso y costumbre de los Estados.

También, con relación al refugio, el Convenio de Ginebra de 1951, en su artículo 1, determina en seis literales las diferentes condiciones para que se configure el refugio. De allí su complejidad. Cabe indicar que este término ha sufrido una serie de modificaciones y evoluciones sobre su alcance, motivado por acontecimientos históricos relacionados con el fenómeno migratorio, sobre todo en las dos guerras mundiales suscitadas en el siglo XX. No obstante, se puede resumir en los siguientes términos: la Convención, en general, determina que cada Estado otorgará protección a aquellas personas que estuvieren en situación de refugio, observando para el efecto las regulaciones desarrolladas al interno de cada país, aplicando el principio de no devolución antes comentado.

Ecuador: constitución y derechos para la movilidad humana

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de Montecristi, de 2008, bajo el amparo de un *Estado constitucional de derechos y justicia social*, el pueblo soberano del Ecuador otorga al Estado el rol principal de garante y gestor de los derechos de las personas dentro del territorio ecuatoriano; es decir, todas las funciones e instituciones que actúen en virtud de las potestades estatales de-

berán adoptar y adecuar su quehacer hacia políticas, programas y proyectos que asistan a las personas (nacionales o extranjeras) en la consolidación de sus derechos.

La Constitución ecuatoriana ha apostado por la consolidación de un Estado, al menos desde lo jurídico, capaz de resolver los problemas sociales provocados por la crisis sistémica actual, incluida, en este contexto, la migración. En ese sentido, Ecuador incorpora novedosas visiones teóricas en el campo de lo jurídico, que van en la línea del pensamiento neoconstitucional-garantista contemporáneo. Para apreciar lo indicado, citamos al maestro jurista Pietro Sanchis:

[...] se concibe la Constitución como encarnación de un proyecto político bastante bien articulado, generalmente como el programa directivo de una empresa de transformación social y política. Si puede decirse así, en esta segunda tradición, la Constitución no se limita a fijar las reglas de juego, sino que pretende participar directamente del mismo, condicionando, con mayor o menor detalle, las futuras decisiones colectivas, mediante el reconocimiento de un amplio catálogo de derechos de principios, en suma, tanto en cláusulas materiales que inciden en lo que a veces se llama la agenda política; incluso en áreas como puedan ser el modelo económico, la acción del Estado, en la esfera de la educación, de la sanidad, de las relaciones laborales, etc... (2009, p. 108)

En tal medida, el Estado ecuatoriano, sus instituciones y su estructura orgánica, deben adecuarse para convertirse en actores proactivos en el ejercicio de los derechos, con sentido, además, de justicia social. Es decir, en la práctica deberá adecuar sus actuaciones hacia la consolidación y garantía de derechos de la población nacional y extranjera, a través de la implementación de políticas, programas y proyectos.

Ahora, explicaré el funcionamiento práctico que este tipo de estados deben adoptar para garantizar derechos. Para ello, y para nuestro objeto de estudio, podemos dividir su análisis en tres ins-

tancias: i) desde la adecuación del ordenamiento jurídico hacia la construcción de normas que garanticen derechos; ii) desde la necesidad de construir un marco de políticas públicas que permitan el goce de los derechos; y iii) desde la dotación de mecanismos constitucionales que permitan evitar la vulneración de derechos.

En primera instancia, en aplicación del artículo 84 del texto constitucional (Constitución de la República Ecuador, 2008), el Estado ecuatoriano y toda institucionalidad con capacidad de emitir normas, y principalmente la Asamblea Nacional, ha de adecuar el ordenamiento jurídico por medio de la emisión y actualización de leyes y normas que guarden directa relación con el sentido del texto constitucional; es decir, deberán emitir normas que garanticen los derechos consagrados en la Constitución, y que además ha incorporado como derechos constitucionales, lo cual se conoce como *bloque de constitucionalidad*: aquellos instrumentos y tratados internacionales sobre derechos humanos. En otras palabras, las normas ecuatorianas se transforman en verdaderos textos garantistas de derechos, al menos en las normas escritas.

Respecto a la segunda idea, las políticas públicas y los servicios públicos a ser ejecutados por el Estado ecuatoriano, en aplicación del artículo 85 del texto de la Constitución, en cuanto a su formulación, ejecución y evaluación, deberán observar una serie de disposiciones que consoliden y hagan efectivo el goce de los derechos del Buen Vivir y todos los derechos consagrados en la Constitución. Esto haciendo énfasis en la observancia del principio de solidaridad, en la distribución equitativa del presupuesto del Estado y la participación de las personas, pueblos y comunidades indígenas en la construcción y ejecución de las políticas.

En la tercera instancia, la Constitución de Montecristi incorpora una serie de Garantías constitucionales que, en su esencia, son novedosas, pues no habrían sido incorporadas o desarrolladas en otros textos constitucionales durante la vida republicana de Ecuador. Estas garantías permiten que las personas exijan, a

través de vías judiciales, incluyendo a todo aparato jurisdiccional (juzgados, tribunales y cortes ecuatorianas), acciones que permitan evitar o frenar la violación de derechos.

Los objetivos de las políticas migratorias a ser adoptadas por los Estados, acorde a las recomendaciones, fallos y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deben considerar, fundamentalmente, el respeto de los derechos humanos, situación que acorde al texto constitucional ecuatoriano calzaría de manera perfecta. En otras palabras, Ecuador, bajo las consideraciones expuestas, tiene el marco constitucional ideal para garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

El texto constitucional construye en el Título II todo un aparato de la dogmática constitucional que permite al Estado garantizar los derechos de las personas. De manera específica, los derechos relacionados a la movilidad humana están contemplados en el Capítulo III, sección III, siendo considerados como parte de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

Aquí debemos destacar la incorporación del derecho a la movilidad humana con la consideración principal de que las personas que se trasladan de un lugar a otro (fuera de su suelo natal) serán atendidas de forma prioritaria o preferente, lo que quiere decir que, de acuerdo con el artículo 36 de la Constitución, las personas en situación de migración recibirán atención y tratamiento especializado tanto en los ámbitos públicos como privados. Veremos más adelante cómo se concreta este aspecto en las instituciones estatales del país.

Particularmente, serán tres los artículos constitucionales que construyen o configuran los derechos a la movilidad humana a ser garantizados:

El artículo 40 reconoce el derecho del ser humano a migrar y puntualiza que ninguna persona será considerada como “ilegal” por su condición o estatus migratorio. En primera instancia, el desarrollo de este derecho dispone taxativamente a las entidades

correspondientes para que desarrollen acciones que posibiliten el ejercicio de este derecho, con el direccionamiento hacia personas ecuatorianas en el exterior; es decir, este tratamiento solo sería aplicable para nacionales migrantes.

Es importante destacar la consideración de la migración como un derecho. Así, en palabras de Pérez Ruales y Valle Franco (2009), se elimina la categoría discriminatoria de ilegal, utilizada para las personas extranjeras residentes en el país de manera irregular o carente de la documentación exigida para su ingreso o permanencia.

El artículo 41 reconoce el derecho de asilo y refugio, mismo que por naturaleza incluye a extranjeros. El derecho se configura acorde a las disposiciones legales y observa los instrumentos internacionales de derechos humanos. En ese sentido, considera a las personas, en condición de asilo y refugio, con el derecho a la protección especial que el Estado debe garantizar con respecto al principio de no devolución, además de asistencia humanitaria y asistencia jurídica.

Dispone, además, que no se aplique, a las personas solicitantes de asilo o refugio, sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad, despenalizando la situación irregular de extranjeros en Ecuador; en otras palabras, no habrá prisión para estos casos.

El artículo 42 prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Dispone que las personas que hayan sido desplazadas tendrán el derecho de recibir protección y asistencia humanitaria emergente. Esto incluye acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios. Hasta aquí lo dejaremos señalado como derecho. Veremos más adelante cómo actúa el Estado ecuatoriano, sobre todo en zonas de frontera y ciudades receptoras de personas en situación de movilidad humana.

En concordancia con los principios de atención prioritaria, se enfatiza el derecho que tienen las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas

adultas mayores y personas con discapacidad a recibir asistencia humanitaria preferente y especializada.

Cabe destacar que, de conformidad con el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, todos los derechos mencionados –además de aquellos derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos– serán de directa e inmediata aplicación por y ante servidora o servidor público, administrativo o judicial, debiendo actuar de oficio o a petición de parte.

Independientemente de las razones que han motivado a que las personas se encuentren en situación de movilidad humana (sean estos aspectos económicos, políticos, de seguridad, secuelas de violencia o desastres naturales), si bien no importa el origen o motivación, sí interesa conocer su estatus, es decir la situación legal que ha de regir para estas personas a fin de determinar qué derechos, en la lógica del Estado de derechos, han sido traducidos en políticas o servicios que los consoliden.

Ley Orgánica de Movilidad Humana, derechos y obligaciones de las personas

En el marco de lo analizado, la Asamblea Nacional ecuatoriana expidió la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), publicada en el Registro Oficial N° 938 del 06 de febrero de 2017. Esta norma, por su carácter orgánico, supone la concreción de los derechos constitucionales donde las distintas instituciones se adecuan para garantizarlos. Entonces, el objeto y el ámbito de la Ley, de acuerdo con el artículo 1, regula el ejercicio de derechos y obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana. Incluye en esta categoría a: migrantes, inmigrantes, personas en tránsito, ecuatorianos retornados y a quienes requieran protección internacional.

Por su parte, la LOMH establece una serie de principios (ocho en total) que deberán ser observados para la aplicación de dicha ley. Cabe destacar que la Constitución de Montecristi otorga la misma jerarquía de las reglas (normas) a los principios; por tanto, su observancia es de obligatorio cumplimiento con rango de regla. Estos principios son: ciudadanía universal, libre movilidad humana, prohibición de criminalización, protección de las personas ecuatorianas en el exterior, igualdad ante la ley y no discriminación por persona en movilidad humana, interés superior de la niña, niño o adolescente, y no devolución.

Observemos a continuación los derechos establecidos para las personas extranjeras en Ecuador. El artículo 42 describe a la persona extranjera como aquella que no es nacional del Estado ecuatoriano y se encuentra en el territorio en condición migratoria de visitante temporal o residente. Basa su característica en el vínculo de nacionalidad.

La LOMH establece el reconocimiento a los siguientes derechos para las personas extranjeras que transiten temporalmente o sean residentes en Ecuador (explicados en un cuadro que recoge los derechos establecidos en la Ley) y el alcance y significado de cada uno de ellos:

Tabla 1. Derechos de las personas en situación de movilidad humana, Ecuador

Derechos de los Migrantes LOMH Ecuador	Alcance
Derecho a la libre movilidad responsable y migración segura (Art. 43).	Derecho a migrar en condiciones de respeto a sus derechos, integridad personal de acuerdo con la normativa interna del país y a los instrumentos internacionales ratificados por Ecuador. El Estado realizará todas las acciones necesarias para fomentar el principio de la ciudadanía universal y la libre movilidad humana de manera responsable.

Derecho a solicitar una condición migratoria (Art. 44)	Derecho a solicitar una condición migratoria de conformidad a lo establecido en esta Ley y su reglamento. Una vez concedida la condición migratoria de residente, se otorgará cédula de identidad.
Derecho a la información migratoria (Art. 45)	Derecho a ser informadas de los requisitos y trámites necesarios para su movilidad y la obtención de una condición migratoria, previo a su ingreso a Ecuador y durante su estadía.
Derecho a la participación y organización (Art. 46)	Derecho a conformar organizaciones sociales para el ejercicio de sus derechos y la realización de actividades que permitan su integración y participación en la sociedad conforme a la normativa vigente.
Acceso a la justicia en igualdad de condiciones (Art. 47)	Derecho a, sin importar su condición migratoria, acceder a la justicia y a las garantías del debido proceso para la tutela de sus derechos, de conformidad con la Constitución, la ley y los instrumentos internacionales vigentes.
Derecho a la integración de niñas, niños y adolescentes (Art. 48)	Las niñas, niños y adolescentes extranjeros o hijos de personas extranjeras que residan en Ecuador tendrán derecho a que las instituciones públicas y privadas del Estado, dentro del ámbito de sus competencias y capacidades, aseguren un adecuado conocimiento de la cultura, tradiciones e historia de Ecuador, a fin de garantizar la integración a la sociedad ecuatoriana y entendimiento recíproco.
Derecho a la participación política (49)	Derecho al voto y a ser elegidos para cargos públicos, siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años, conforme a lo dispuesto en la Constitución y la Ley. Las personas visitantes temporales en Ecuador no podrán inmiscuirse en asuntos de política interna de Ecuador.
Derecho al registro de títulos (Art. 50)	Derecho a la homologación y reconocimiento de sus estudios realizados en el exterior en todos los niveles, de conformidad con la Ley e instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano.
Derecho al trabajo y a la seguridad social (Art. 51)	Las personas extranjeras que residan en Ecuador tienen derecho al trabajo y a acceder a la seguridad social, para lo cual sus aportes se calcularán con base en los ingresos reales declarados para la obtención de su residencia.

Derecho a la salud (Art. 52)	Derecho a acceder a los sistemas de salud de conformidad con la ley y los instrumentos internacionales ratificados por Ecuador Las instituciones públicas o privadas de salud no podrán, en ningún caso, negarse a prestar atención de emergencia en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de una persona. El Estado ecuatoriano promoverá políticas que protejan a las personas extranjeras en Ecuador en caso de enfermedad, accidentes o muerte, siendo necesario para la persona residente contar con un seguro público o privado que consolide este beneficio.
--	---

Fuente: Mosquera, 2019

Por su parte, el texto legal que regula la migración en Ecuador establece también las obligaciones de las personas extranjeras. El artículo 53 indica que son obligaciones de las personas extranjeras las siguientes:

1. Registrar el ingreso y la salida a través de los puntos de control migratorio oficiales.
2. Permanecer en Ecuador con una condición migratoria regular.
3. Respetar las leyes, las culturas y la naturaleza.
4. Portar sus documentos de identidad o de viaje durante su permanencia en Ecuador.
5. Cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de seguridad social de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.
6. Las personas residentes registrarán su domicilio o residencia habitual en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Los turistas en Ecuador voluntariamente podrán informar su lugar de estadía y acceder al sistema de comunicación que para el efecto fije la autoridad rectora de turismo.
7. Contar con un seguro de salud público o privado por el tiempo de su estadía en Ecuador, excepto para el caso de las personas en necesidad de protección internacional.
8. Las demás previstas en la Ley.

Mecanismos constitucionales para la garantía de derechos

Conforme lo hemos indicado, este capítulo pretende dar a conocer las principales garantías jurisdiccionales (a ser accionadas ante instituciones públicas, juzgados, tribunales y cortes ecuatorianas) que el legislador constituyente ha diseñado para consolidar un Estado que promueva, de manera efectiva, el respeto y goce de los derechos y principios establecidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, que evidentemente servirán para garantizar el cumplimiento de derechos relacionados con la movilidad humana.

En las democracias constitucionales contemporáneas, la forma más conocida de garantizar derechos es aquella que se ejerce ante la jurisdicción, lo cual se conoce como Garantías Jurisdiccionales de los Derechos. En el caso ecuatoriano, la Constitución de 2008 representa un avance sustancial que establece un amplio y completo catálogo de garantías jurisdiccionales organizadas en función de los derechos protegidos, marcando con ello un desarrollo sustancial a lo experimentado en los textos constitucionales anteriores.

Está claro que el objeto de las garantías jurisdiccionales, tal como lo concibe nuestra Constitución, es la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en ella. En los instrumentos internacionales de derechos humanos, el juez desempeña un rol protagónico al ser el encargado de tutelar los derechos de las personas frente a una vulneración de derechos o ante la amenaza de vulneración de los derechos constitucionales. Precisamente, de la trascendencia que han alcanzado las garantías jurisdiccionales en el ámbito jurídico, político y social, surge la necesidad de estudiar todas y cada una de estas instancias bajo el único afán de proteger y garantizar nuestros derechos como ciudadanos a través de su ejercicio.

Podemos ver que el artículo 11 del texto constitucional, en su numeral 3, dispone:

Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Tabla 2. Principales garantías jurisdiccionales para la protección de derechos de movilidad humana en Ecuador

Garantía jurisdiccional Constitución de la República del Ecuador	Características y alcance
Acción de Protección (Art. 88)	-Objeto: amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales: por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas, cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. -Se interpone ante cualquier juzgado del país. -Clave: defensa inmediata ante la vulneración de cualquier derecho constitucional; aplicación directa respecto a derechos de las personas en situación de movilidad humana.
Acción de <i>habeas corpus</i> (Art. 89)	-La acción de <i>habeas corpus</i> desea recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, por orden de autoridad pública o de cualquier persona, así como proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad. -Se interpone ante cualquier jueza o juez del lugar donde se presuma está privada de libertad la persona. -Clave: ningún extranjero en territorio ecuatoriano podrá ser privado de su libertad en razón de su condición migratoria.

Acción de acceso a la información pública (Art. 91)	-La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. -El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley. -La acción se interpondrá en contra de la entidad donde se encuentre la información a acceder. -Clave: migrantes en Ecuador podrán acceder a información pública.
Acción de <i>habeas data</i> (Art. 92)	-Toda persona tendrá derecho a conocer de la existencia y a acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas. Asimismo, tendrá derecho a conocer el uso que se haga de ellos, su finalidad, el origen y destino de información personal y el tiempo de vigencia del archivo o banco de datos. -La persona titular de los datos podrá solicitar al responsable el acceso sin costo al archivo, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación. En el caso de datos sensibles, cuyo archivo deberá estar autorizado por la ley o por la persona titular, se exigirá la adopción de las medidas de seguridad necesarias. Si no se atendiera su solicitud, esta podrá acudir a la jueza o juez. -La persona afectada podrá demandar por los perjuicios ocasionados. -La acción se interpondrá contra la entidad donde se encuentre la información personal a acceder.
Acción por incumplimiento (Art. 93)	-Tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. -La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional. -Clave: cabe cuando una norma clara y exigible (disponga), no ha sido aplicada; incluye las establecidas en la LOMH.

Acción Extraordinaria de Protección (Art. 94)	-Procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado. -Admisión: se presentará la acción ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la definitiva y este, a su vez, remitirá a la Corte Constitucional, donde se resolverá el asunto.
---	---

Fuente: Mosquera, 2019

Es importante indicar que cada una de las garantías jurisdiccionales son reguladas, de manera específica, en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 52 del 22 de octubre de 2009. Dichas regulaciones establecen los procesos, principios y demás normas comunes que permitan la sustentación de las diferentes acciones jurisdiccionales, mismas que tienden a garantizar los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos jurisdiccionales de derechos humanos, a fin de otorgar también la eficacia y la supremacía constitucional.

Referencias

- Asamblea Nacional. Constitución de la República del Ecuador. (2008). Documento oficial.
- Organización de Estados Americanos. (1954). Convención de Asilo Territorial. Caracas.
- Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ginebra.
- Díez de Velasco, M. (1994). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos.
- Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial N° 938. República del Ecuador. 06 de febrero de 2017.

- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento N° 52. República del Ecuador. 22 de octubre de 2009.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1954). Convención sobre Asilo Diplomático. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038>. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1965). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1967). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>. <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx> <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1984). Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>. <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2017). *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2017*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>. <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). Glosario sobre Migración. *Derecho Internacional sobre Migración* N°7. Recuperado de: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Sanchis, P. (2009). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Trotta.
- Valle Galvez, J., López Escudero, M., Martín-Pérez de Nanclares, J. (2000). *Derecho Comunitario Material*. McGrawHill.



Capítulo IV

Intervención psicosocial en la migración forzada

Psychosocial intervention
in forced migration

Diana Montero Medina



Diana Montero Medina

Psicóloga y Magíster Scientiarum en Psicología Clínica por la Universidad Rafael Urdaneta (Venezuela). Tiene formación psicoanalítica de la Nueva Escuela Lacaniana de Psicoanálisis, y actualmente cursa el doctorado en Psicología de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Es docente en las áreas de Psicología Clínica, Psicología de Personalidad y Psicopatología. Se ha desempeñado en el área de la asistencia humanitaria, coordinando equipos de abordaje terapéutico y atención a grupos vulnerables, migrantes forzados y sobrevivientes de violencia y tortura. Dirige proyectos de investigación en Psicología Clínica y Social, dirigidas al estudio de los síntomas sociales actuales, con especial énfasis en el abordaje subjetivo y singular del malestar psíquico como base del psicodiagnóstico. Actualmente ejerce la docencia en la Universidad Tecnológica Indoamérica de Quito y brinda atención psicoterapéutica a niños, jóvenes y adultos en su consultorio psicológico particular.

diamon90@gmail.com

Dedicatoria

A todos los venezolanos que no descansan. A todos los migrantes, incluso los que siguen en Venezuela.

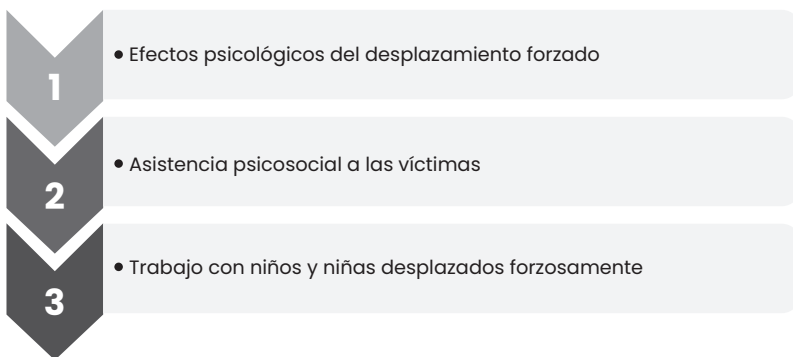
En sus ojos y en sus manos existe un futuro mejor.

En sus corazones vive nuestro país.

A los colombianos sobrevivientes de persecución, violencia y tortura, que han tenido la valentía de salvar sus vidas y de reconstruirse en otras tierras. Porque su alegría es infinita, contagiosa y admirable.

A los asistentes humanitarios, ustedes que dedican sus vidas a acompañar las de otros, los sufrimientos y anhelos, convirtiéndose así en la nueva cara de lo familiar para tantos migrantes.

A mi familia, mis migrantes más cercanos y más queridos, que siempre encuentren alegría en sus días y que siempre amen la tierra que pisan.



Resumen

En el presente trabajo se analizan los aspectos psicosociales de la migración forzada, desde la perspectiva de la vivencia traumática por el desplazamiento forzado. Se especificarán las diferencias entre migración forzada y otras formas de migración. Asimismo, se plantean las distinciones entre la vivencia traumática y los aspectos psicopatológicos que pueden desarrollarse a partir de condiciones negativas al migrar, aspectos personales del individuo, su singularidad y los aspectos propios del país de acogida. Finalmente, se presentan algunas consideraciones en torno al abordaje psicosocial de la migración forzada, tomando en cuenta los elementos de la vida psíquica, la vida comunitaria y la visión institucional y gubernamental de la migración; lo cual se relaciona con factores de tipo legal, de acceso a servicios y a la atención psicológica individual y familiar como tal.

Palabras clave: atención psicosocial, integración local, migración forzada, trauma.



Abstract

This chapter analyzes the psychosocial aspects of forced migration from the perspective of the traumatic experience caused by the forced displacement. The differences between forced migration and other forms of migration, when the individual makes the decision to migrate, are specified. The distinctions between the traumatic experience and the psychopathological aspects that can be developed from negative conditions when migrating, personal aspects of the individual, its singularity and the aspects of the host country are also considered. Finally, some considerations are presented regarding the psychosocial approach to forced migration, taking into account elements of psychic life, community life and the institutional and governmental vision of migration, which is related to legal factors, access to services and individual and family psychological care.

Keywords: psychosocial attention, local integration, forced migration, trauma.



El compromiso es un acto, no una palabra

Jean Paul Sartre

Introducción

Resulta preponderante revisar las prácticas de intervención psicológica cuando se habla de migración forzada, por ser un eje fundamental, no solo de la vivencia traumática de cada uno de los individuos, sino de su integración real al nuevo lugar que los acoge.

Cuando se realiza una aproximación a la intervención psicosocial, dirigida a población que requiere de protección internacional, no se toma en consideración únicamente la intervención directa sobre los procesos intrasíquicos del individuo, sino que se aplican programas que operen sobre el modo en que estos sujetos viven sus experiencias en el país o localidad de acogida. Por tanto, se requiere de una visión integral del proceso migratorio, que reconozca la experiencia subjetiva del propio individuo como eje central para la comprensión de esta realidad.

Toda práctica se fundamenta en una tradición ontológica y epistemológica, que vale la pena revisar por tratarse de una intervención que se realiza con la finalidad de que un individuo, que lo ha perdido todo, recupere sus capacidades y su sentido de vida. En este capítulo revisaremos algunos elementos teórico-conceptuales y prácticos vinculados a la atención psicosocial de las familias desplazadas.

La migración como decisión y la migración como forzamiento

El devenir del ser humano ha estado plagado de procesos migratorios que han incluido, como sus principales razones, el forzamiento y la carencia de opciones. Es así como la primera migración humana (en la que nuestros ancestros salieron de las tierras africanas, en las que originariamente se encontraban) partió por la inminente necesidad de conseguir formas de alimentación y un clima favorable para su asentamiento, debido a un importante aumento poblacional.

En la historia de las grandes migraciones humanas han existido situaciones caóticas que impulsaron a las personas a moverse en masa de un lugar a otro. Resulta importante, por ello, distinguir las bases conceptuales y los efectos psicosociales de los procesos migratorios. Más adelante nos dedicaremos a desmenuzar tales elementos; no obstante, primero se requiere dilucidar las diferencias entre la migración planeada y el forzamiento a migrar.

La migración planificada posee, entre sus características, la ausencia de una crisis previa y de la inminencia de la movilización con el objetivo de resguardar la integridad o la vida. En la preparación de una migración existe un tiempo real que puede compaginarse con los tiempos psíquicos, pues permite al sujeto organizarse, investigar sobre la localidad de destino, preparar la documentación que debe llevar, la ropa adecuada al clima e indagar sobre la cultura del país o ciudad receptora. Así se resguardan los procesos subjetivos de los individuos, ya que a pesar del afrontamiento de un cambio no existe un enfrentamiento súbito a situaciones inesperadas.

En el caso de una migración forzada, el sistema psíquico enfrenta escenarios complejos antes, durante y después del traslado.

En momentos anteriores al desplazamiento forzado, el sujeto vive situaciones traumáticas. Este tipo de situaciones han sido diferenciadas teórica y etiológicamente desde el psicoanálisis freudiano. Se coloca, de un lado, la neurosis relacionada con la pérdida amorosa, donde el sujeto sufre debido al lugar que ocupa en las relaciones significativas de su vida; y del otro lado las llamadas “neurosis de guerra” (Freud, 1919, p. 222), que incluyen la vivencia de lo traumático desde la perspectiva del riesgo de la muerte:

Si las neurosis traumáticas y de guerra hablan en voz alta sobre el influjo del peligro mortal y no dicen nada, o no lo dicen con la suficiente nitidez –acerca de la «frustración de amor», en las neurosis de transferencia corrientes de tiempos de paz carece de todo título etiológico, aquel factor, que tan poderoso se presenta en las primeras.

En las migraciones forzadas, siempre se encuentra la idea de crisis, de catástrofe. Por lo general, el término “catástrofe” se atribuye a situaciones de índole natural, que causan estragos masivos a nivel humano y material. Pero, ¿qué sucede cuando las catástrofes no son producidas por eventos naturales imposibles de controlar? ¿Qué ocurre cuando las crisis vividas por los pueblos corresponden, más bien, a la acción de seres humanos? Entonces, en este contexto, estaremos hablando de otro tipo de evento traumático, puesto que no es lo mismo enfrentar los “designios” de la naturaleza que encarar la arbitrariedad de otro ser humano, con las mismas características que un sujeto puede atribuirle a su propio “yo”.

En relación con esto, vale referir la obra *Guernica*, del pintor Pablo Picasso, y su posición precisa en relación con la pregunta “¿usted ha hecho eso?”, que en algún momento le fue realizada precisamente por uno de los soldados, y a la que él respondió sin titubeos: “No, esto lo han hecho ustedes. Yo solo lo he pintado” (Ducca, 2017). Es claro que la respuesta del pintor apunta a la responsabilidad atribuida a esos otros individuos por los actos

cometidos. Entendemos, entonces, que los efectos psíquicos de las catástrofes sociales, que producen migraciones forzosas, son distintos y deben ser estudiados de manera separada.

Imagen 1: Obra *Guernica*, de Pablo Picasso



Fuente: www.museoreinasofia.es

Tal como lo expresa Daniel Waisbrot en su texto *Clínica Psicoanalítica ante las Catástrofes Sociales*, se trata de entender la diferencia que existe entre una catástrofe natural y una catástrofe social, históricamente constituida –dado que en la catástrofe natural lo que suele ponerse en juego es la condición de incertidumbre que nos habita como humanos frente a la vida, que es un mundo sujeto a ciertas leyes naturales en las que, la mayoría de las veces, nuestra participación es casi inexistente. Las catástrofes sociales, en cambio, se centran en el reverso de esa condición: solo son posibles cuando ciertos sujetos llevan adelante las prácticas concomitantes a un discurso social que ha creado, para ello, su propio orden de legalidad (Waisbrot, Wikinski, y Rolfo, 2003, p. 25).

En tal sentido, el holocausto nazi es un ejemplo de este tipo de discursos, donde bajo la premisa de un nuevo orden social se justificaron prácticas de exterminación y un ejercicio sistemático

de la crueldad. Este encuentro con la crueldad de otro humano coloca al individuo más allá de la posición de víctima (en un lugar de objeto), donde su subjetividad queda omitida. Uno de los modos de hacer frente a esta eliminación subjetiva es la huida. Mas, ¿bajo qué condiciones?

No existe un desplazamiento forzado que sea “cómodo” o “agradable”. En la idea misma se encuentra la vivencia de la pérdida y el desarraigo, a lo que se suman la falta de planificación y la necesidad de sortear las dificultades que se presentan en el momento mismo de la huida. O cuando se decide qué llevar y qué dejar, durante el cruce de una frontera, o en el enfrentamiento a situaciones adversas a nivel económico o climatológico, sin incluir la grave posibilidad de ser agredidos y no lograr completar la movilización.

Durante todos estos momentos, los individuos se ven sometidos a niveles de ansiedad poco tolerables para la psique, no solo por la emergencia del riesgo de muerte, sino por la posibilidad de perder a alguno de sus seres queridos. El horror forma parte de una vivencia familiar compartida, que no puede ser tramitada simbólicamente a través del discurso familiar que operaba antes; es decir, las familias no son capaces de sostener una explicación que calme o brinde lógica a la vivencia que se comparte. Por el contrario, las interpretaciones suelen ser precarias, generándose así una ausencia de soporte emocional entre los implicados.

En los momentos iniciales del arribo al nuevo territorio de asentamiento las familias suelen encontrarse desorientadas, tanto en lo relacionado con el nuevo país como con la situación emocional que viven. Es frecuente, en los sujetos, la dificultad para encontrar palabras que expresen el desarraigo y el desencuentro con una nueva realidad simbólica, social, cultural y, muchas veces, también climatológica, temporal u horaria, o de idioma.

En esta etapa resulta fundamental encontrarse con representantes institucionales que conozcan la realidad de la migración

forzada, puesto que serán ellos quienes podrán brindar o no una posibilidad menos ruinosa para estos individuos, a través de una recepción amable y acogedora. Sin embargo, muchos migrantes forzados están expuestos –en mayor medida que otros tipos de migrantes– a ser víctimas de abusos, vejaciones y diversas formas de violencia durante el momento mismo del desplazamiento. Esto se relaciona con los medios de traslado que usa el individuo que migra, los cuales pueden ir desde la compra de un boleto aéreo hasta la necesidad de movilizarse a pie o en transporte público por una frontera. Otro elemento relacionado es la precariedad económica en la que, en muchos casos, se encuentra el migrante forzado. En tercer lugar están las condiciones específicas de vulnerabilidad que traen consigo el sujeto, y que se suman a su historia personal antes de la migración (especificaremos estos detalles en el siguiente apartado).

Condiciones de vulnerabilidad

Cuando hablamos de una condición de vulnerabilidad nos referimos a uno o varios elementos que “condicionan” la realidad de un sujeto en un momento específico del tiempo. Es importante destacar que, en modo alguno, una situación de vulnerabilidad puede asociarse al individuo como tal, o asumir que se trata de una característica propia, de la que sería muy difícil salir al ver la vulnerabilidad como una situación perenne.

En referencia a las condiciones de vulnerabilidad podemos decir, en la línea de Arias Barrero (2011), que el desplazamiento interno forzado afecta a los grupos étnicos, particularmente a los pueblos indígenas y a las comunidades de afrodescendientes de manera desproporcionada. Esta autora explica que el impacto del desplazamiento forzado es complejo en la medida en que perjudica a las comunidades y pueblos, además de los individuos y familias, en el ejercicio de su territorialidad, entendida como la

relación hombre-mujer con el territorio. Esta relación va más allá de un espacio físico, está constituida por las formas de apropiación social y simbólica asociadas a dicho espacio y el ejercicio de la autonomía individual dentro de él.

Según datos de la Defensoría del Pueblo de Colombia (2010), los grupos poblacionales más vulnerables y afectados por el conflicto armado son: las comunidades afrodescendientes, que conforman el 8% de la población total de Colombia y representan el 11% de la población internamente desplazada en el país; y los pueblos indígenas, que representan el 2% de la población total de Colombia y el 8% de la población en situación de desplazamiento (p. 114). En tal sentido, podríamos decir que aun cuando la causa de la persecución no fuese la pertenencia a un grupo social, los sujetos serán, más o menos, vulnerables en relación con sus grupos de pertenencia.

Sin embargo, existen otros elementos que los colocan en posición de vulnerabilidad y que los condicionan a realizar esfuerzos mayores a los que otros harían en su posición para obtener resultados similares, principalmente en lo relacionado a las perspectivas de integración al nuevo territorio.

Entre los grupos vulnerables encontramos, en primer lugar, a los niños y niñas, quienes no cuentan con las herramientas físicas, mentales y experienciales necesarias para enfrentar situaciones problemáticas severas, como aquellas que forman parte de un desplazamiento forzado. Asimismo, al encontrarse los adultos en medio de una crisis, donde, en el primer plano, se intenta resguardar la integridad física, y las necesidades subjetivas pasan a un segundo plano, las expectativas de los niños, sus temores y sus urgencias emocionales tampoco logran ser priorizadas o atendidas. Los niños, entonces, pueden ser víctimas de violencia antes, durante o después del desplazamiento forzado, producto de la elevada tensión emocional que viven los adultos y por la manera en que la familia funcionaba antes del proceso migratorio. Otro problema que

enfrenta la infancia es la dificultad a nivel de documentación legal, pues al viajar con solo uno de sus progenitores muchas veces no cuentan con la protección adecuada en cada caso, lo que trae como consecuencia la dificultad para ingresar al sistema educativo del Estado o a la localidad receptora. Adicional a esto, algunos niños, que presentaban una conducta adecuada, y buenas calificaciones en su ciudad o país de origen, luego del desplazamiento forzado pueden tener dificultades académicas, conductuales o sociales; y todo ello se asocia a la vulnerabilidad propia de la infancia en contextos de migración no planificada y riesgo.

De la misma manera, encontramos a las personas de la tercera edad, quienes, ante la llegada forzosa a un nuevo país suelen tener, tanto como los niños, una dificultad mayor para valerse por sí mismos, y al depender de otros pueden ser objeto de violencia o discriminación. Más aún cuando su edad se asocia a dificultades de salud y el acceso a los servicios de atención primaria puede resultar complicado.

Ser mujer también implica una situación de riesgo mayor, sobre todo cuando se trata de una mujer migrante que viaja sola o con sus hijos. Las mujeres no acompañadas pueden ser violentadas durante su desplazamiento y tienen una mayor probabilidad de ser reclutadas para trabajo forzoso en fines delictivos, o servilismo sexual a cambio de dinero, comida, incluso a cambio de la posibilidad misma de realizar el traslado. En contextos de guerra, conflicto armado y otras crisis extremas, existe un mayor riesgo de trata y tráfico de personas, donde las mujeres y niñas suelen ser un blanco frecuente. Posterior a la llegada al país o localidad de acogida, las mujeres y las niñas están expuestas a la posibilidad de ser violentadas, mucho más que los hombres. Esto se asocia, recurrentemente, a las dinámicas propias de las familias, pero es claro que tiene una directa relación con la historia del patriarcado en la cultura y las formas que ha venido tomando en la vida individual de los sujetos.

Es evidente que los migrantes pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad por múltiples razones, que con frecuencia se superponen. En términos generales, existen dos categorías: una es “situacional”, derivada de las condiciones en las que se produce el desplazamiento o de las condiciones en el país de migración; y la otra es más “individual”, relacionada con ciertas características o circunstancias individuales.

La primera, “vulnerabilidad situacional”, se refiere a las circunstancias durante la ruta o en los países de destino, que ponen a los migrantes en riesgo. Esto sucede con frecuencia cuando la migración se realiza por vías irregulares, provocando que las personas queden expuestas a explotación y abuso por parte de traficantes, tratantes, reclutadores y funcionarios corruptos (sin tomar en cuenta el riesgo de muerte a bordo de barcos no aptos para la navegación o durante el paso por desiertos peligrosos u otros cruces terrestres). Este tipo de vulnerabilidad la encontramos en los migrantes venezolanos que, durante los últimos años, han cruzado las fronteras latinoamericanas caminando durante varios días y noches, y enfrentando situaciones inhóspitas a nivel climatológico: en el año 2018, 17 venezolanos fallecieron cruzando el páramo de Berlín, en la región de Santander, Colombia (El Nacional, 2018).

Los riesgos que asume un migrante pueden acentuarse por la falta de documentación legal; ausencia del apoyo de la familia o de la comunidad; conocimiento limitado del idioma local o discriminación. Los migrantes que se encuentran en un país que no es el suyo, y que está asolado por conflictos, desastres u otras crisis humanitarias, también hacen parte de esta categoría.

La segunda categoría, “vulnerabilidad individual”, tiene que ver con características o circunstancias individuales que ponen a una persona en un riesgo particular, como el que experimentan los niños y niñas, principalmente aquellos que no están acompañados o que han sido separados de sus familias; los adultos ma-

yores; las personas con discapacidades de movilidad, sensoriales, intelectuales u otras; aquellos con enfermedades crónicas u otras necesidades médicas; víctimas o supervivientes de trata que no entran en el ámbito de la definición de refugiado; sobrevivientes de tortura o trauma durante el desplazamiento (ACNUR, 2016).

Algunos comentaristas sugieren una tercera categoría: situaciones de vulnerabilidad vinculadas con las condiciones en el país de origen de un migrante, que preceden a su partida (por ejemplo, privación socioeconómica o falta de acceso a los derechos humanos fundamentales).

Pese a que las categorizaciones de vulnerabilidad apuntan a un tipo de dificultad específica, todas hablan de una “condición”. Por tanto, hay que entender que existe una diferencia entre tener una “condición de vulnerabilidad” y ser una víctima. El término víctima es, en sí mismo, problemático para designar a un individuo que ha tenido una historia de migración, incluso cuando esta haya sido forzada.

El origen de la palabra víctima podría estar en la palabra latina *victus*, que significa alimento, o *vieo*, que es atar con juncos (parte de un ritual). Con ello, el significando sigue siendo atado o inmovilizado. Estos dos términos estarían relacionados con el sacrificio. Márquez Cárdenas (2011) afirma que una víctima es un ser vivo (animal o persona) que se expone a un grave riesgo en obsequio de otra; es decir, está destinada a ser sacrificada. En otros casos, la víctima se define como una persona o animal que ha sufrido un daño (físico, psicológico, emocional o moral) por alguna acción o suceso (agresiones, robos, estafa, abuso sexual, entre otros). No obstante, asumir la incapacidad de la víctima para movilizarse puede, muchas veces, incrementar o agudizar su vulnerabilidad.

Para Guglielmucci (2017), la categoría víctima, percibida y reconocida como una condición de estatus personal o colectivo, puede constituir un capital social, cultural, económico o

político disputado en diversas situaciones sociales generalmente marcadas como violentas, donde se demanda la intervención del Estado o sus instituciones. Así, la actual utilización social y político-jurídica de la categoría víctima, en el marco de la doctrina de los derechos humanos, y su aplicación a múltiples y disímiles eventos, merece ser explorada en sus usos y sentidos cambiantes y en distintos campos de actividad. Desde la perspectiva psicosocial debemos considerar, siempre, los aspectos intrapsíquicos propios del individuo, así como aquellos que se conjugan con el contexto social e histórico específicos. El identificarse como víctima puede ayudarle al sujeto a reconocer que ha sido parte del goce despiadado del otro; a reconocer que el otro ha ejercido un poder sin mediación frente a él y a identificar su nivel de participación en este abuso, en caso de que lo hubiere. Muchas víctimas, al reconocerse como participantes de la situación de violencia, desarrollan pensamientos asociados a la culpa, frustración e incluso autoreproches que pueden derivar en un riesgo psíquico importante. Sin embargo, reconocer de qué forma se recibió la violencia implica también la identificación de los propios mecanismos de defensa y la generación de nuevas habilidades de afrontamiento.

Cuando se atienden a las víctimas de violencia y tortura existe un principio fundamental asociado a la no revictimización; esto es, que el asistido no rememore, frente al asistente humanitario, con detalles, su experiencia como víctima. Esto, pese a que en ocasiones es necesario en el relato para las autoridades de regulación migratoria de los países receptores. Debe evitarse a toda costa pues coloca al sujeto de nuevo frente al horror vivido y del que es necesario ayudarlo a desprenderse.

Un sujeto-víctima debe poder separarse de su posición de víctima, de objeto, para asumirse como sujeto y movilizarse a nuevas experiencias que son ineludibles en la migración. Sin esta separación no podrá reconstruir su proyecto de vida.

Efectos psicológicos del desplazamiento forzado

¿Existen consecuencias psicopatológicas de la migración forzada? Esta pregunta surge a partir de la concepción de que la migración forzada es, en sí misma, una vivencia traumática. En tal sentido, la pregunta se asociaría a la capacidad que tiene o no lo traumático de resultar en una patología psicológica. Bien, si se asume que no siempre un trauma psicológico produce un trastorno mental, ¿cuáles son las condiciones específicas de un trauma, que posibilitan el desarrollo de una patología psíquica?

En la actualidad, los individuos se enfrentan a constantes retos que lesionan la integridad de su vida en las dimensiones físicas, psicológicas y sociales. La exposición a eventos como la criminalidad, el asalto, la violación, los accidentes, la violencia, el abuso, el maltrato infantil o la exposición a desastres naturales, como huracanes, inundaciones o tormentas, pueden tener un gran impacto psicológico en ciertas personas. Así, un evento traumático se define como una situación o experiencia sumamente dolorosa, que provoca horror y que afecta la integridad de la vida en términos psicológicos, físicos o espirituales. Los eventos traumáticos pueden tener un impacto profundo y permanente en el funcionamiento de las personas, en sus dimensiones cognitivas, conductuales, psicológicas y neurofisiológicas. Los efectos de estas pueden incapacitar e influenciar la forma de vivir del individuo, de manera temporal o permanentemente. Autores como Bahamonde (2006) sostienen que en la mayoría de las personas la exposición a un hecho traumático trae como consecuencia el desarrollo de síntomas asociados a un trastorno de estrés agudo. Este trastorno está caracterizado por una ansiedad fisiológica temporal pero aguda, que acontece como respuesta a la experimentación de uno o varios sucesos altamente estresantes, que han colocado en peligro la integridad física del sujeto o de otros. En este, los síntomas aparecen a los pocos minutos del suceso traumático y se remiten con un mínimo de 2 días y 4 semanas (American Psychiatric Association, 2013).

Es importante destacar que, tal como se expone en los criterios diagnósticos del *Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales* (DSM-V - APA, 2013), estos síntomas se disipan en un tiempo aproximado de cuatro semanas o menos. Sin embargo, algunas personas que experimentan estas cosas pueden sufrir, durante mucho tiempo, de altos niveles de estrés o incapacidad de funcionamiento en las áreas sociales, ocupacionales o interpersonales.

Además de los trastornos psicopatológicos, que pueden aparecer como consecuencia del trauma de una migración forzosa, es necesario considerar otros fenómenos como el miedo, la aflicción, el desorden social, la violencia y el consumo de sustancias psicoactivas.

Según Gaborit (2006), la vulnerabilidad al trauma aumenta con la severidad de la exposición al mismo, y esto es mediado por la percepción de la persona y los significados atribuidos al evento y a la experiencia traumática previa. En general, al haber estado expuesto a una experiencia traumática, la reacción afecta el funcionamiento cognitivo, psicológico, social y neurofisiológico, que se reflejan en una gran cantidad de síntomas tales como: incredulidad, ira, ansiedad, confusión, pérdida de la esperanza, pobre autoestima, depresión, desorganización cognitiva, hipervigilancia, agitación y apatía, entre otros.

Aristizábal y otros (2012) explican que la producción de un traumatismo implica dos tiempos: el primero, el encuentro con lo real a partir de un evento ubicado fuera de los parámetros de la experiencia habitual de un sujeto, que genera un desbordamiento de sus capacidades de afrontamiento por su aparición brusca y sorpresiva. Por no haber sido elaborado queda allí, en estado latente y puede, en un segundo momento, que no es previsible, ser reactivado, ocasionando la producción de síntomas. Nos interesa entonces ocuparnos de estos dos tiempos del traumatismo para comprender los modos de causación del mismo.

Un trauma remueve la organización del sujeto y lo hace a través del punto más débil en su estructura. El trauma viene a encajarse en el punto de falla de la estructura psíquica, provocando el colapso o la ruptura de dicha estructura. Hay que considerar la formulación freudiana respecto a la singularidad en que opera la ruptura o desgarradura en la estructura psíquica, pues, según explica Freud (1933), la desgarradura obedece a la estructura particular de un sujeto, pues el punto más frágil de esa estructura psíquica es el que se ve afectado por la confrontación con el hecho violento.

El valor traumático está dado, entonces, por las condiciones psicológicas en las que se encuentra el sujeto en el momento del acontecimiento, la situación efectiva que dificulta o impide la reacción adecuada (la retención) y, sobre todo, el conflicto psíquico que le impide al sujeto integrar en su personalidad consciente la experiencia que ha sobrevenido; es decir, la defensa (Kaufmann, 1996).

Por su parte, la perspectiva estadística, asociada con la clasificación nosológica de trastornos mentales, introduce el Trastorno por Estrés Postraumático (TEPT) como diagnóstico en 1980, en la clasificación diagnóstica de la Asociación Americana de Psiquiatría (DSM - III), enlazándolo a una etiología específica: “el haber estado expuesto a un trauma”. Sin embargo, se ha señalado, en algunos estudios, que solo un grupo de personas que han sufrido la misma situación desarrolla un TEPT, siendo más frágiles ante tales situaciones.

Por consiguiente, el trauma que se vive en diversas situaciones, como por ejemplo en las catástrofes, es necesario para el desarrollo del TEPT, pero no es suficiente. Muchas personas, a lo largo de su vida, se ven expuestas a un acontecimiento traumático sin desarrollar una enfermedad o un TEPT. La mayoría de los problemas que se generan al enfrentarse a estas situaciones no constituyen trastornos mentales propiamente dichos, sino que reflejan

una patología del sufrimiento o de infelicidad; es decir, son situaciones de insatisfacción personal que no tienen que ver con una significación clínica (duelos no patológicos, conflictos de pareja, estrés laboral, problemas económicos, entre otros). En muchos casos se relacionan con problemas adaptativos denominados “códigos Z” en las clasificaciones psiquiátricas, y son un reflejo de la patologización de las dificultades de la vida cotidiana y de la pérdida de los apoyos sociales, típico de sociedades como la actual.

De todas maneras, en un plano más profesional, atender estas dificultades requiere una preparación especial para no llegar a medicalizar o patologizar las dificultades de la vida cotidiana. En los últimos tiempos ha aumentado el número de diagnósticos de trastornos mentales (la primera edición del DSM contenía 106 trastornos mentales y en la actual DSM-V se recogen 2168), y se aumentan las consultas relacionadas con la salud mental, que pueden suponer entre el 20% y 30% de las solicitudes de atención de un centro sanitario.

En tal sentido, resulta significativo seguir la línea de Achotegui (2012) cuando se refiere al duelo migratorio, señalando que los seres humanos poseemos capacidades para emigrar y elaborar ese duelo. Afirma que al descender de seres que han emigrado con éxito en muchas ocasiones, a lo largo del proceso evolutivo, se considera que la migración no es una causa de trastorno mental sino un factor de riesgo, solo si se dan las siguientes situaciones: 1. Si existe vulnerabilidad: el inmigrante no está sano o padece discapacidades. 2. Si el nivel de estresores es muy alto: el medio de acogida es hostil. 3. Si se dan ambas condiciones.

Es decir, la migración sí constituirá un factor de riesgo si el inmigrante es lábil, el medio es muy hostil o si se dan las dos cosas a la vez. Solo así las cosas se pondrán muy difíciles para el inmigrante.

Achotegui (2012) también afirma que existen sentimientos ambivalentes en el inmigrante, pues siente amor hacia su país de

origen por los vínculos que estableció allá, pero también tiene sentimientos de rabia porque tuvo que marcharse de su tierra. Fue una mala “madre” que no le dio todo lo que necesitaba. Estas situaciones favorecen la rabia y se mezclan las emociones de amor y de odio hacia su país de origen. Por otro lado, tiene sentimientos afectivos hacia el país de acogida, por los vínculos que ha establecido, pero también tiene rabia por el esfuerzo que le supone la adaptación; ergo, también hay una ambivalencia hacia el nuevo territorio

La motivación común que da sentido a la pérdida de lo familiar es la obtención de paz, seguridad y libertad: “Sé que ahora estoy en un país libre donde me puedo mover con tranquilidad por las calles; no hay bombas, no hay persecuciones. Mis necesidades básicas están cubiertas”, dice un iraquí de mediana edad. “Me gusta el rol de la mujer en Canadá, aquí me siento respetada, todo es distinto, no sé cómo aprovecharme de este cambio”, explica una mujer joven de Afganistán. “Aunque todavía no tengo mis propios ingresos, me encanta saber que aquí hay estabilidad económica, y que la corrupción es controlada; eso me da tranquilidad de espíritu”, explica un argentino de mediana edad. Una mujer venezolana, de poco más de veinte años, comenta en una entrevista realizada en la ciudad fronteriza de Tulcán: “En Ecuador al menos hay comida y democracia y eso yo no lo cambio por nada, ni siquiera por volver a mi casa con mi mamá”. (Achotegui, 2012, p. 9)

El logro de libertad, paz y seguridad económica parece balancear la experiencia de desarraigo y pérdida. Sin embargo, los comentarios de más de 150 alumnos en una escuela de inglés en Canadá indican que el desarraigo produce un estado de vulnerabilidad en la estructura psíquica que amenaza la “integración” a la nueva sociedad y el poder aprovechar esta tan anhelada libertad, paz y seguridad. La mayoría de los alumnos se quejan de depresión y somatizaciones, insomnio o estados de tensión porque

están en constante hipervigilancia, además de varios cambios súbitos de humor con tendencia a la irritabilidad, entre otros.

Además, en los refugiados se suelen sumar síntomas de disociación, despersonalización y amnesia, los cuales son el resultado de experiencias traumáticas como persecución, violencia, campos de refugiados u otros. Al preguntarles, sin embargo, si buscan ayuda (médicos, psicoterapeutas o psiquiatras) para aliviar los síntomas, la mayoría evita el contacto con estos servicios. Esto último puede estar asociado directamente con el temor a la revictimización o con el hecho de tener que hacer frente, en su discurso, a la historización de su experiencia migratoria (principalmente a los sucesos anteriores a la necesidad de migrar). En los migrantes venezolanos que residen en Ecuador, y que fueron entrevistados en la ciudad de Quito, se evidencia una queja marcada en relación con la asistencia psicológica. Muchos migrantes comentan que nunca han recibido este tipo de atención por parte de las organizaciones que los acompañan, o que muy pocas de ellas ofrecen espacios de este tipo. También se evidenció en los migrantes una necesidad primordial de asistencia material, la necesidad de preservación de sus vidas, una marcada preocupación por su alimentación y la de sus familias, la vivienda y el acceso al trabajo.

En el estudio citado anteriormente, realizado por Achotegui (2012), los resultados demostraron que los jóvenes tienden a culpabilizarse, sienten que son demasiado débiles, con insuficiente educación o que no cuentan con suficiente soporte familiar y social. En casos como este definitivamente juega un papel central la barrera idiomática en los migrantes y la dificultad para construir redes de manera más rápida y eficiente. Esto, a su vez, trae aparejadas complicaciones al nivel de cultura y grupo étnico al que el inmigrante pertenece. Hacer psicoterapia con alguien de la misma cultura y grupo étnico puede ser ideal por el idioma en común, pero genera sentimientos de inadecuación y vergüenza el tratar temas personales con un miembro de la propia comunidad.

En la mayoría de los casos, la falta de sueño por las continuas preocupaciones o la irrupción de recurrentes pesadillas relativas a experiencias traumáticas es la primera causa de fatiga en horas de clase. Algunos alumnos sufren de *flashbacks*, fenómeno altamente disruptivo. Están constantemente preocupados por su futuro.

Otro aspecto crucial para esta población es preguntarse diariamente por la situación en la que han dejado a los miembros de la familia en sus lugares de origen.

Sobrevivientes de violencia y tortura

La convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984), en su artículo 1, párrafo 1, expone que:

se entenderá por el término ‘tortura’ todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a estas.

Con la tortura se trata de destruir la personalidad de la víctima, despreciando la dignidad intrínseca de todo ser humano. Las Naciones Unidas han condenado, desde sus comienzos, su práctica por ser uno de los actos más aborrecibles que los seres humanos cometen contra sus semejantes.

La tortura se considera un crimen en el derecho internacional. Está absolutamente prohibida en todos los instrumentos

internacionales y no puede justificarse en ninguna circunstancia. Estas prohibiciones forman parte del derecho internacional consuetudinario, es decir, es vinculante para todos los miembros de la comunidad internacional, aun si un Estado no ha ratificado los tratados internacionales en los que se la prohíbe explícitamente. Su práctica sistemática y generalizada constituye un crimen contra la humanidad.

Para recuperarse de la tortura se requieren programas especializados, de rápida actuación. El trabajo de los centros de rehabilitación y de las organizaciones especializadas de todo el mundo ha demostrado que las víctimas pueden hacer la transición desde el horror hacia la curación.

La psicoterapia, así como las prácticas de asistencia psicosocial para las víctimas de tortura, tienen como punto de partida la recuperación emocional, la reconstrucción del yo y el replanteamiento del proyecto de vida individual y familiar. Algunas de estas fueron las pretensiones de George Miller (1969), presentadas en la histórica alocución en la Convención Anual de la APA de 1969: “La Psicología como instrumento al servicio del bienestar”. Con ello se inicia un lento pero inexorable camino hacia la búsqueda de las dimensiones que potencian el desarrollo personal y social, la calidad de vida y la felicidad, bajo un supuesto que conviene recordar cuantas veces sea preciso: el ser humano (no el azar, la mala fortuna o la voluntad de algún dios caprichoso) es el causante de los problemas que lo aquejan. Por ello, la solución

requiere del cambio de nuestras conductas y de nuestras instituciones sociales. Como ciencia directamente implicada en los procesos conductuales y sociales, es esperable que la Psicología lidere la búsqueda de nuevos y mejores escenarios personales y sociales” (Miller, 1969, p. 1063).

Hoy se trata, sin duda, de seguir la senda marcada por Miller: la de buscar nuevos escenarios sociales y revisar, una y otra vez, las formas de abordaje psicosocial y psicoterapéutico

de las instituciones, porque a estas alturas ya estamos convencidos de que tanto unos como otros acaban jugando un papel decisivo en el bienestar de las personas; en este caso, de las personas que migran.

Sabemos que las instituciones de atención a la migración, tanto gubernamentales como no gubernamentales, son, en muchas ocasiones, el único acompañamiento con el que cuenta un migrante. Es por ello que son los escenarios privilegiados para la intervención psicosocial, principalmente de las víctimas de tortura, a quienes, de no encontrar en su camino un asistente humanitario con una formación idónea en el tratamiento de las consecuencias de la violencia y la tortura, probablemente se les haría muy difícil continuar con sus vidas.

La asistencia psicológica a las víctimas no puede responder a la reducción de males y dolencias, a partir de la concepción de la salud como la mera ausencia de enfermedad, sino que evalúa las condiciones sociales, personales e institucionales que favorezcan el bienestar de los migrantes. En la cuadro 1 se observa el modelo de supuestos psicosociales de calidad de vida propuesto por Hernández *et al.* (2001). Según este modelo, tendemos a buscar un ajuste o equilibrio entre nuestras necesidades o aspiraciones, nuestras capacidades (percibidas) y los requerimientos del entorno. Esta tríada, inmersa en un determinado contexto sociocultural –que, entre otros efectos, define y prioriza necesidades, determina jerarquías de valores y dicta estándares de calidad–, actúa de manera dinámica, de tal modo que ante una posible insatisfacción con un ámbito vital trataremos alternativamente de obtener del entorno lo necesario para modificar esta percepción, de reducir expectativas o aspiraciones para ajustarlas a nuestras posibilidades de satisfacción, de modificar nuestras capacidades de afrontamiento ante esta situación insatisfactoria o la percepción de ella. Cualquiera de estas opciones tendrá como objetivo restablecer ese ajuste o equilibrio perdido.

Gráfico 1. Supuestos psicosociales de calidad de vida

Fuente: Hernández y Valera (2001)

Sin embargo, ¿qué ocurre cuando el sistema psíquico de un individuo ha estado expuesto a situaciones de violencia y tortura? Si recordamos lo que se expuso previamente, es claro que la tortura intenta, en muchos casos, logra un borramiento de la subjetividad, dado que el sujeto pasa a ser objeto de tortura. El borramiento del yo es paulatino en la tortura, dada su sistematización y su persistencia en el tiempo; es así como las capacidades y recursos con los que el individuo contaba se ocultan para él mismo. De igual manera, sus necesidades y motivaciones, poco a poco, parecen desaparecer, pues aunque el sujeto preserve su vida, muchas veces el sentido de la misma se pierde ante la tortura, tal como ocurre en los cuadros depresivos más agudos. Es así como los grupos sociales de referencia y las características físicas y sociales del entorno, o recursos exógenos, son la única opción con la que cuenta el sujeto cuando ha logrado sobrevivir a la tortura. Todos estos factores son parte del contexto cultural receptor en los países de acogida, incluyendo los servicios de asistencia psicosocial que muchas veces se convierten en soportes vitales para las víctimas.

La asistencia psicosocial a las víctimas

Las vivencias de la migración, antes, durante y después del hecho físico y psíquico de migrar, deben ser colocadas en un contexto y evaluadas a partir de lo que llamamos un diagnóstico psicosocial. Cuando hablamos de diagnóstico, en primer lugar, es necesario comprender el concepto, apropiarse de él y contextualizarlo en el espacio determinado en que nos movemos. Del diagnóstico sabemos que constituye un proceso más no un producto, y, por tanto, que necesita de un soporte teórico de base, así como de una práctica enmarcada en una ética.

Por ello, cuando hablamos de diagnóstico psicosocial nos referimos, de forma especial, a un tipo de diagnóstico donde confluyen una serie de elementos y aspectos de la vida de las personas, y de la realidad micro y macro social, así como mundial. En este tipo de diagnóstico se hace referencia a una situación, a un momento histórico y se hace referencia también a unas condiciones socioculturales.

El diagnóstico psicosocial pretende superar al diagnóstico psicológico como tal. Se trata de realizar un estudio con la finalidad de tener conocimientos para introducir cambios inducidos y planificados, al igual que para actuar sobre algún aspecto de la realidad social con el objeto de resolver problemas y satisfacer necesidades, siendo fundamental en la planificación de programas y proyectos. Este diagnóstico no determina acciones, pero su análisis permite identificar situaciones factibles de intervenir o transformar, y otras en las cuales no es posible.

La etapa de evaluación diagnóstica se realiza durante el primer momento de la intervención, cuando ya se ha seleccionado el colectivo que será beneficiado y se tienen identificadas las líneas de injerencia a ejecutar. En esos momentos, la comunidad y los individuos han adquirido una serie de compromisos y responsabilidades hacia el proyecto y se ha iniciado la etapa de alianza terapéutica (o de conformación de equipos de trabajo para la labor de

construcción del diagnóstico). Este entorno de las primeras actividades constituye el momento ideal para empezar la recolección de información y elaboración del diagnóstico psicosocial; ya se ha alcanzado cierto grado de empatía con el o los beneficiarios, quienes conocen la finalidad del programa y se han contactado con el equipo de trabajo, de forma que pueden ser más espontáneos al momento de hablar acerca de sus emociones y vivencias personales.

Los fenómenos psicosociales que estudia la Psicología Social son, por naturaleza, una construcción colectiva, es decir, de grupos, de personas y que solo existe por, para y dentro de la colectividad. Al mismo tiempo y, en segundo lugar, hay que plantear que los fenómenos humanos que estudia la Psicología Social intervienen sobre los pensamientos, razonamientos y conductas del individuo.

En esta doble mediación se establece el fundamento y la base de la Psicología Social; este híbrido permitió el surgimiento de la Orientación Psicosocial, entendida como la superación de la tensión entre lo psicológico y lo sociológico. Este surgimiento generó un movimiento progresivo de convergencia por parte de un sector de la comunidad, que se aglutina en el desarrollo de la disciplina desde una Orientación Psicosocial. Es entonces cuando surge la posibilidad de centrar el objeto de la aproximación psicosocial en los Procesos de Interacción, entendidos estos no como objeto sino como conceptos que pone de manifiesto el carácter bidireccional de la relación entre el individuo y la sociedad.

Cuando hacemos referencia a la intervención estamos hablando de una actividad dirigida a la solución de un problema práctico, que abordamos con la ayuda imprescindible de una estructura conceptual (Blanco y Rodríguez, 2007, p. 27).

Esta perspectiva aplicada conlleva una concepción de la intervención que la diferencia de otras: no es asistencial; busca promover procesos de intervención social comunitarios; es una

acción mediadora entre los usuarios y la estructura institucional desde la que se interviene; se necesita de la participación activa y constructiva de parte de los beneficiarios; es contextualizada, es decir, se valoran los elementos presentes en la interacción; está enmarcada en el ámbito de los derechos humanos y sociales de los ciudadanos; busca la participación, el empoderamiento y la toma de decisiones de los beneficiarios. En este sentido, retomamos la necesidad de que se separen de su posición de víctimas. Así se despliega una perspectiva de desarrollo de capacidades y potencialidades de los seres humanos, en la cual el cambio es posible.

Es necesario analizar las principales líneas de acción de un plan de salud mental en situaciones de emergencia, que serían: el diagnóstico preliminar, el incremento, la descentralización y el fortalecimiento de los servicios públicos de salud mental, los cuales benefician a las víctimas y que vaya más allá de las instituciones de atención a migrantes. También se subraya la atención psicosocial a aquellos sujetos que se encuentran en los grupos más vulnerables, con énfasis en la niñez y la adolescencia, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad y los sobrevivientes de tortura.

Esta atención debe ser brindada por personal especializado, así que los gobiernos receptores de migrantes forzados y refugiados deben capacitar al personal de salud en la atención de estos aspectos, consecuentes de la violencia y del forzamiento a migrar.

Otros aspectos a considerar serían la educación comunitaria, capacitación, comunicación social, organización comunitaria, participación social, coordinación interinstitucional, flexibilidad, sostenibilidad y acciones específicas de acuerdo con las necesidades locales (Pol, 2001).

Los Estados, de la mano con las organizaciones no gubernamentales que se abocan al trabajo con desplazados forzosos, refugiados y otros migrantes, deben implementar servicios de abordaje psicosocial. En este sentido, las Universidades, con sus centros

de atención psicológica gratuitos, juegan un rol fundamental en la atención a la migración, sobre todo cuando existen olas migratorias que exceden las capacidades institucionales y estatales de atención. Asimismo, las Universidades cuentan con el servicio de vinculación a la comunidad o servicio social, con actividades sostenidas que pueden articularse al tratamiento del fenómeno migratorio, por medio de actividades comunitarias o grupos terapéuticos que permitan la integración entre comunidades receptoras y comunidades de inmigrantes. Asimismo, es fundamental brindar capacitación a los organismos que trabajan en atención a migrantes forzados para que incluyan en sus servicios una perspectiva psicosocial, legal, laboral, entre otros.

Estas acciones pueden darse, no solo desde las carreras de Psicología o afines, sino también de otras carreras, sin dejar de lado a los estudiantes que ejercen acciones comunitarias y que constituyen un soporte emocional para las víctimas, coadyuvando con su acompañamiento la reconstrucción de su psique.

El trabajo con niños y niñas desplazados forzosamente

Esta construcción relacionada con el trabajo con niños surgió de un conversatorio realizado con padres solicitantes de refugio y refugiados en la ciudad de Maracaibo (Venezuela), cuando hacía parte de un servicio de Atención Psicosocial dirigido a solicitantes de refugio y refugiados colombianos. La dinámica del conversatorio permite reflexionar, en conjunto, sobre temas de interés para la población atendida, pues sale de la idea de conversación común al adherirle un sentido y un propósito, que es el de hilar planteamientos y propuestas conjuntas.

Un elemento fundamental en este tipo de conversaciones es el manejar un lenguaje sencillo, no atiborrar a los participantes con información ni asumir una postura en la cual se esté del lado de quien dirige la discusión, pues no se trata de brindar una char-

la, sino de construir en conjunto y de orientar la conversación. No obstante, por ser este un documento dirigido a profesionales que se encargarán de estos conversatorios, se introducen algunas nociones que se consideran útiles a partir de la experiencia en el trabajo con niños.

En principio, para hablar con los niños sobre el desplazamiento forzado debemos tener en cuenta que no se trata de hablar *a*, sino *con ellos* sobre el desplazamiento, sus causas y sus consecuencias para los adultos y para la familia.

Es importante tomar en cuenta que es posible que el niño se haya tomado la tarea de realizar una construcción propia del hecho vivido. Entonces, debemos interesarnos en saber cómo lo ha construido, qué ideas tiene de lo que sucedió, cuáles son sus temores, sus deseos y expectativas en el nuevo país. A partir de allí se puede generar un diálogo que permita aclarar dudas o vacíos que el niño pueda tener, simbolizar –juntos– lo que ha vivido, explicarlo, darle sentido en conjunto, no sin el pequeño. Y pensar, del mismo modo, en el porvenir.

En tal sentido, como padres o cuidadores hay aspectos que no debemos olvidar para acompañar a las niñas y los niños en el proceso de cambio de país por motivos de desplazamiento forzado.

El valor del juego

En la situación de desplazamiento, el adulto tiene como preocupación principal el salvaguardar su vida y la de sus familiares. En algún momento se deja de lado el curso temporal de la vida y hay un momento que marca un antes y un después de la amenaza; un antes y un después de la tortura; un antes y un después del desplazamiento. Es en momentos posteriores cuando se comienza a pensar qué hacer con los hijos, cómo se sienten en el nuevo país, en los temores que tienen. Y un aspecto olvidado o dejado de lado es el juego. El juego es una forma de expresión en los niños,

que ha sido investigada desde múltiples enfoques y disciplinas. Por ejemplo, Winnicott (1971) sostiene, sobre el valor del juego en la psicoterapia con niños, que al igual que el sueño cumple una función de autorrevelación y constituye el modo de comunicación por excelencia en la niñez, el juego “lo contiene todo”. Así, se considera al juego como una terapia en sí misma. En la asistencia psicosocial para niños migrantes es importante utilizar el juego para realizar una intervención con niños que permita relativizar el horror de lo vivido. El jugar convierte al niño en un ente activo ante una situación que lo dejó en la pasividad.

La importancia de la palabra del niño

Muchos padres, al hablar sobre el tipo de comentarios o preguntas que hacen los niños al llegar al país de acogida, comentan que los cuestionamientos principales son: ¿por qué estamos aquí? ¿Cuándo nos regresamos? Y entre las demandas principales están: “quiero ver a mi abuelita” (o a cualquier familiar), “extraño a mis amigos, el colegio”, entre otras, igual de incómodas, angustiantes y difíciles de responder para los adultos que están viviendo un desplazamiento. La forma en la que los padres tratan estos temas tienden a ignorar las preguntas o los comentarios, cambiar el tema o fingir que no escucharon; otros le explican al niño, de manera eufórica, los beneficios del nuevo país, aún sin tenerlos claros ellos mismos; otros mienten, diciéndoles “el otro año vamos” o “el próximo mes si tenemos dinero...”. Todas son respuestas que buscan silenciar al niño, no porque los padres no deseen escucharlo, sino porque lo que dice y pregunta es doloroso y produce ansiedad.

Dar importancia a lo que el niño dice, escuchándolo, conversando con él sinceramente sobre la dificultad de determinar todo en el momento actual, acordando, además, en conjunto la posibilidad de desarrollar metas en el nuevo país, compartiendo

los deseos de volver a ver a los seres queridos; con ello se logra más que brindando respuestas rápidas para evitar el surgimiento de nuevas preguntas.

Por ello, es importante, en nuestro encuentro, orientar al adulto con estas preguntas, dando también lugar a su palabra, preguntándole directamente “¿por qué le angustia tanto que el niño pregunte eso?”, “¿qué podría ocurrir si le dice que no sabe cuándo podrán volver?”, por ejemplo. Son preguntas que facilitan que el adulto pueda situarse mejor con respecto a su propia angustia, y esto permitiría que, a su vez, escuchara los dichos del niño.

La explicación

Muchas veces los padres consideran que es mejor para los hijos el no tener conocimiento alguno sobre la situación de peligro a la que la familia, o alguno de los miembros, se ve sometida. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el saber apacigua la angustia.

Entonces es muy necesario explicar a los padres que al dejar a los niños sin una respuesta, con un vacío sobre lo que motivó el desplazamiento, se les está haciendo un daño mayor por la angustia que implica el enigma. Para el niño es más tranquilizador una respuesta que puedan tomar como “verdad”, y que facilite realizar un pasaje entre el antes (cuando estábamos en peligro) y el ahora. Ese efecto de verdad, donde se nombra algo de lo no-dicho, hace posible que se apacigüe la ansiedad que produce el enigma de lo no sabido.

El proyecto de vida

Finalmente, ya en el país de acogida, es de suma importancia retomar proyectos y metas que constituyen la “idea de futuro”. Esta idea no se puede construir sin la “idea de pasado”; por ello es importante realizar una construcción de ese pasado, como se ha ve-

nido planteando. La situación de desplazamiento implica, para los niños y para los adultos, un corte en la secuencia temporal de la vida. Lo que se proyectaba para el futuro pierde sentido; por ello es necesario el rescate de los hilos de sentido que conectan al sujeto con su deseo. Que el niño ya no estudie en el mismo colegio, no vea a sus amigos, tenga que ver otras materias, no significa que en la familia no exista el ideal del estudio y del saber, por ejemplo. Resulta importante, en estas discusiones con los padres, introducir la necesidad que tienen los niños, al igual que ellos, de ser acompañados en este proceso de reconstrucción de la idea de futuro en esa vinculación que hacen con el nuevo país, desde su particularidad y la de sus familias, con los valores e ideales que posean.

Referencias

- Achotegui, J. (2012). La crisis como factor agravante del síndrome de Ulises (Síndrome de duelo migratorio extremo). *Temas de Psicoanálisis*, núm. 3, 1-16.
- American Psychiatric Association (2013). *Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales*. APA.
- Arias Barrero, L. (2011). Indígenas y afrocolombianos en situación de desplazamiento en Bogotá. *Trabajo Social*, Nro. 13, 61-76.
- Aristizábal, E., Palacio, J., Madariaga, C., Osman, H., Parra, L., Rodríguez, J., y López, G. (2012). Síntomas y traumatismo psíquico en víctimas y victimarios del conflicto armado en el Caribe colombiano. *Psicología desde el Caribe*, vol. 29, núm. 1, 123-152.
- Ducca Prego, R. (2017). Que ochenta años no es nada: El Guernica de Picasso cumple ocho décadas. *Revista Colofón*. www.colofon.com.ar
- Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Registro Oficial N° 938. República del Ecuador. Quito.
- Bahamonde, C. (2006). *Introducción al estudio del trauma psicológico*. Universidad Carlos III.

- Blanco, A., y Rodríguez, J. (2007). *Intervención Psicosocial*. Prentice Hall.
- Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central. (1984). *Declaración de Cartagena sobre refugiados*. Cartagena.
- Defensoría del Pueblo de Colombia (2010). *Decimoséptimo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República de Colombia*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Segundo Informe del Departamento para la prosperidad social y departamento nacional de planeación sobre los avances de las actividades y cronograma establecido para dar respuesta a la orden 10 del auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional*. DNP.
- El Nacional. (16 de agosto de 2018). "Identificaron los cuerpos de venezolanos que murieron en Ecuador". pág. 5.
- Freud, S. (1919). *Lo siniestro*. López Crespo Editor.
- Freud, S. (1933). *The Standard Edition of the Complete Psychological Works of Sigmund Freud. New Introductory Lectures on Psycho-Analysis*. Hogarth Press.
- Gaborit, M. (2006). Desastres y trauma psicológico. *Pensamiento Psicológico*, vol. 2, núm. 7, 15-39.
- Guglielmucci, A. (2017). El concepto de víctima en el campo de los derechos humanos: una reflexión crítica a partir de su aplicación en Argentina y Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, núm. 59, 83-97.
- Hernández, B. (2001). *Psicología Social Aplicada e Intervención Psicosocial*. Resma.
- Kaufmann, P. (1996). *Elementos para una enciclopedia del psicoanálisis. El aporte freudiano*. Paidós.
- Márquez Cárdenas, A. (2011). La victimología como estudio. Redescubrimiento de la Víctima para el proceso penal. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 1: 27-42
- Miller, G. (1969). *Lenguaje y Comunicación*. Amorrortu Editores.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2016). *Directrices sobre protección internacional: La aplicación del artículo 1A (2) de la Convención de 1951*

o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata. Recuperado de: "https://www.acnur.org/prot/prot_mig/5b9ad25d4/directrices-sobre-proteccion-internacional-la-aplicacion-del-articulo-1a2.html" https://www.acnur.org/prot/prot_mig/5b9ad25d4/directrices-sobre-proteccion-internacional-la-aplicacion-del-articulo-1a2.html

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1984). *Convención contra la Tortura y otros tratos o penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.* Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cat.aspx> <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cat.aspx>

Pol, E. (2001). La Psicología Social en su contexto: Nuevos escenarios, nuevos retos. *Psicología Social Aplicada e Intervención Psicosocial*, 157-179.

Waisbrot, D. (2005). *Clínica psicoanalítica ante las catástrofes sociales.* Paidós.

Waisbrot, D., Wikinski, M., y Rolfo, C. (2003). *Clínica psicoanalítica ante las catástrofes sociales. La experiencia Argentina.* Paidós.

Winnicott, D. (1971). *Realidad y juego.* Gedisa.



Capítulo V

Prácticas de intervención de inclusión económica en población migrante forzada

Practices of inclusion economic in forced
migrant population

Gabriela Vargas

Gabriela Vargas

Administradora de empresas por la Universidad de Nariño. Magíster en intervención social por la Universidad Internacional de la Rioja. Tiene formación en formulación y evaluación de proyectos, formación y certificación en innovación social. Docente investigadora de la Corporación Universitaria Autónoma de Nariño. Se ha desempeñado en el área de intervención social a través de la coordinación del área de proyección social de la misma institución, prestando atención a población vulnerable, sobrevivientes de violencia de género, comunidades indígenas, campesinas, afrodescendientes y población migrante forzada. Lidera y participa en proyectos de investigación enfocados en brindar soluciones a problemáticas sociales locales y al fortalecimiento del desarrollo territorial.

<mailto:gabriela.vargas@aunar.edu.co>
gabriela.vargas@aunar.edu.co

Dedicatoria

A Dios, por permitirme ser la mujer que soy hoy.
A mi madre, por ser mi ejemplo, mi orgullo y mi
fuerza. A Nicolás, por su valentía y su amor.



Resumen

La migración forzada es un flagelo que ha sucedido por siglos. No es un acontecimiento reciente, es un hecho que ha afectado a millones de personas en el mundo y que ha atraído la atención de diferentes instancias. Así ha sucedido en los últimos meses, debido, principalmente, a la gran migración venezolana hacia diversos países. Sin embargo, muchas veces se olvida que incluso en la Biblia se puede identificar casos de migración forzada. Se trata de un hecho que ha marcado la historia y ha dejado un sinnúmero de hombres y mujeres sin hogar, sin identidad, sin empleo, sin ingresos económicos estables que les permitan continuar con su vida, y con un enorme dolor de patria. En la historia de América Latina vemos casos de migración forzada, como en la guerra de los diez años en Cuba; las dictaduras en Nicaragua, Guatemala y Chile; la guerra de más de 50 años en Colombia; y la actual crisis migratoria de Venezuela. Este capítulo plantea un panorama general acerca del ambiente económico local en el ámbito laboral para la población migrante forzada.

Palabras clave: Conflicto armado, Inclusión económica, Migrante Forzado, Integración Local.



Abstract

Forced migration is a scourge that has been presented for centuries; It is not a recent or current event it is a fact that has affected millions of people in the world and that has attracted the attention of different instances in recent months, mainly due to the great migration of Venezuelan population to various countries. However, it is often forgotten that even in the Bible cases of forced migration can be identified. Yet, migration had certainly marked modern and ancient history and has left countless men and women homeless, without identity, without employment, without stable economic income that will allow them to continue with their lives and has also left millions of people with enormous pain from their homeland. There are several cases of forced migration in Latin America's history: the ten-year war in Cuba; dictatorships in Nicaragua, Guatemala and Chile; the war of more than 50 years in Colombia; and the current immigration crisis in Venezuela. This chapter presents an overview of the local economic environment in the workplace for the forced migrant population.

Keywords: Armed conflict, Economic inclusion, Forced Migrant, Local Integration.



*Aquellos que cruzan el mar cambian de cielo,
pero no de alma*

Horacio

Cuando hablamos de intervención hacia población migrante forzada, se pueden identificar innumerables esfuerzos encaminados a salvaguardar los derechos de las personas que presentan esta condición. Por ello, brindar una atención y asistencia pertinente, considerando sus necesidades, se convierte en un objetivo común. Mas, debido a los desplazamientos masivos que se han venido desarrollando los últimos tiempos, estas acciones algunas veces se quedan cortas frente a la magnitud y a la gran cantidad de personas que se han visto obligadas a salir de su tierra.

Por otro lado, cuando se mencionan los procesos de inclusión económica se hace referencia a las acciones que realizan diferentes sectores de la sociedad, tales como el sector público, los organismos de cooperación internacional, fundaciones, asociaciones, iglesia, empresa privada, etc. Ellas apuntan a que las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad puedan tener autonomía, estabilidad, capacidades para aprovechar oportunidades y superar, de esta manera, la situación de pobreza. Por eso es importante mencionar que los denominados procesos de inclusión económica no deben centrar su atención únicamente en realizar acciones que desarrollen la economía, sino que deben apuntar al desarrollo de capacidades; es decir, deben articular los procesos técnicos con una formación que permita acompañar a los planteamientos económicos y lograr una población autónoma, estable y capaz de aprovechar oportunidades.

Pocas de estas experiencias de intervención han sido sistematizadas. Muchas veces se quedan en la presentación de resul-

tados o en la documentación de la propuesta de intervención. Existen esfuerzos y ejercicios bastante interesantes que pueden aportar, enriquecer y ayudar a no cometer algunos errores que ya fueron realizados por alguien más. Pocas organizaciones comparten las lecciones aprendidas y el camino que recorrieron para llegar a obtener esos resultados. En ese sentido, a partir de la búsqueda de estrategias de intervención exitosas en la inclusión económica, se invita a aquellas instituciones a que compartan sus experiencias, los aciertos y desaciertos a la hora de realizarlas. De esta manera se pueden convertir esas experiencias en un aprendizaje colectivo, el cual permita fortalecer los procesos de intervención que puedan verse reflejados en el mejoramiento de la situación económica de la población migrante forzada a través del trabajo colaborativo.

Las prácticas de intervención económica corresponden a una sección del proceso que les permite a los migrantes forzados el vincularse nuevamente a un territorio. Allí surge la incógnita: ¿cómo hacer que puedan integrarse localmente a su nuevo lugar de acogida? En este tema, los escritos son más escasos, no solo por la falta de documentación sino porque muchas veces la integración local no es un tema que lo manejen todas las organizaciones, o del cual se tenga mucha experiencia. Los avances para fortalecer investigaciones de este tipo o con relación a este tema parten, algunas veces, de la prueba y el error de algunos organismos, por lo cual el conocimiento es bastante escaso.

En este capítulo se encontrarán el abordaje de la inclusión económica desde diferentes perspectivas, reflexiones sobre la integración local y algunas conclusiones desde la experiencia de la autora, que podrán ser revisadas a la hora de emprender un proyecto que se adentre en la inclusión económica de población migrante forzada, y cómo esta última puede ayudar a la integración local de población migrante forzada en nuevas comunidades, territorios o en su nuevo lugar de acogida.

Situación económica del lugar de acogida

Para analizar las prácticas de inclusión económica se debe revisar o conocer cuáles son las corrientes económicas que se han desarrollado en el lugar en el cual vamos a realizar la intervención (en este caso, Latinoamérica, y más específicamente Colombia). Estas principalmente siguen el modelo de producción e intercambio de bienes o de servicios, con el propósito de producir y acumular ganancias u otro beneficio de interés propio, generando ingresos para beneficiar en gran medida al sector privado; dividendos para los dueños de las empresas, industrias e individuos privados; mientras los trabajadores reciben su salario a cambio de su fuerza de trabajo, muchas veces no muy bien remunerada.

Al momento de regular los intercambios de bienes y servicios, así como la producción de los mismos, existen diferentes estrategias y planes de acción que han establecido cada uno de los gobiernos; algunos podrían centrarse en el crecimiento y desarrollo de la empresa privada; otros dan prioridad al sector solidario, al gasto público, a la inversión y al desarrollo social. Sin embargo, para cada uno de estos casos se tiene como base principal, generadora de ingresos, la producción e intercambio de bienes y servicios. Entonces, esta directriz será aquella que centre, organice o dirija los programas que apunten a la generación de ingresos de cada país y que además deban ser soportados por la apuesta del estado en temas económicos actuales y a futuro; es decir, que dichas apuestas deben articularse o derivarse de los planes de desarrollo locales, regionales, departamentales, nacionales e internacionales.

En el tema de la migración forzada se deben tener en cuenta múltiples factores. Primero, hay que considerar que la migración forzada es un desplazamiento de individuos o comunidades que deben salir de su lugar de origen hacia otro lugar de manera involuntaria o porque su vida corre peligro. Se debe tener en cuenta que este tipo de migración nace de un hecho que victimiza a la población que la sufrió, lo cual significaría que la PMF lleva consigo una historia bas-

tante compleja, una carga emocional grande, debido a que en su gran mayoría debieron salir de su territorio, de su casa, de su “propiedad” con lo mínimo; es decir, su estabilidad, sus activos fijos fueron abandonados debido a su desplazamiento intempestivo.

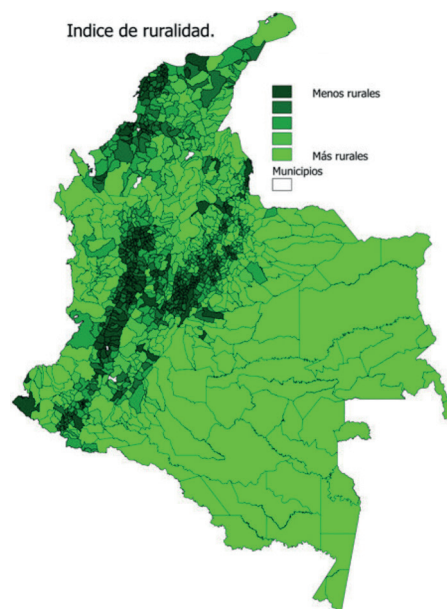
Bien, aquellas estrategias de generación de ingresos o inclusión económica, que se desarrollan con la población local, no deben ser ejecutadas de la misma manera que con la PMF, pues las características de la población son bastante diferentes. Lastimosamente, muchas de las intervenciones que se realizan son pensadas técnicamente en la generación de ingresos, sin contemplar el contexto de las comunidades, su historia de vida, su procedencia, su cultura, sus características psicosociales al momento de la intervención, etc. Esto hace que estas prácticas se conviertan en programas que ven al ser humano en cifras, en números, en datos que finalmente lo que hacen es deshumanizar a la persona que forma parte del programa.

Por otro lado, es necesario romper barreras de desconocimiento que estancan procesos o truncan proyectos importantes para PMF. Existen algunas personas que consideran que el emprendimiento y empresarismo no son estrategias para todos, sino que lo consideran como algo exclusivo para unos pocos. Esta imagen se ha fortalecido desde algunos sectores sociales, pero el emprendimiento y empresarismo son estrategias que pueden ser desarrolladas por cualquier persona. Tampoco hay que desconocer que las situaciones, vivencias, conocimientos y experiencia en ciertos temas pueden hacer que algunas personas logren desempeñarse mejor que otras en estos programas; ya sea por su capacidad de liderazgo, conocimiento, experticia, etc.

Por lo expuesto anteriormente, es necesario que las estrategias de inclusión económica de PMF deban ser complementadas con programas de inserción laboral, que les permitan a las personas elegir su camino, ser trabajadoras, vincularse a una empresa u organización y desarrollar un empleo; o, por el contrario, ser generador de su propia idea de negocio. Asimismo es necesario

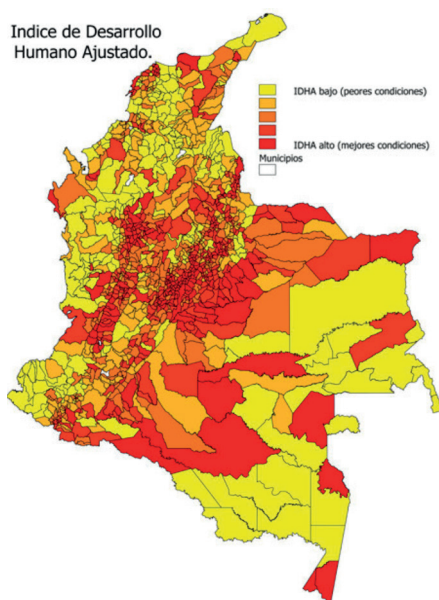
tener en cuenta que todo esto debe partir del conocimiento de las características específicas de la población, ya que algunas particularidades o condiciones de la PMF no le permitirá estar en igualdad de condiciones al general de la población. Por ejemplo, la PMF no siempre podrá acceder a todas las convocatorias laborales debido a su perfil. Es por esto que la estructura de los programas y estrategias de generación de ingresos no pueden concentrarse por completo en la especificidad de la obtención de dinero como fin último, sino que deben ir acompañadas de formación, capacitación, práctica. También debe tener como finalidad el integrar a la persona o comunidad al entorno local, lo cual no se logra únicamente generando ingresos o mirando al ser humano como un *homo economicus*, sino más bien como un *homo socialis*.

Figura 1. Índice de Ruralidad.



Fuente: La brecha entre la Colombia Rural y Urbana explicada a través de 9 gráficos. (2016).

Figura 2. Índice de desarrollo humano ajustado.



Fuente: La brecha entre la Colombia Rural y Urbana explicada a través de 9 gráficos. (2016)

Lo rural es un sector bastante azotado por el flagelo de la violencia. Es allí donde grupos armados pueden apropiarse de terrenos y acaparar más territorio a través de la fuerza y de actos violentos en contra de la sociedad civil. Es en el sector rural en el que se libran las batallas internas de los países en guerra. Ahora bien, cuando se ven obligados a abandonar todo lo que tienen y poseen, también abandonan su calidad de vida, su manera de generar ingresos, sus redes de apoyo, etc. Esto hace que su nivel de vida disminuya, sus ingresos sean casi nulos y sus redes de apoyo se vean afectadas. Por esta razón, el capital social y económico se ve bastante devaluado y exige un compromiso estatal bastante grande, ya que llegarán a formar parte de un nuevo lugar de acogida, el cual debe abastecer y cubrir las necesidades básicas, las cuales muchas veces no son satisfechas en la población local.

Se estima que el 40% de la población global en edad de trabajar vive en la ruralidad, y que en este sector se concentran el 80% de los pobres del mundo, según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, Panorama temático laboral, 2016). Por ejemplo, en Colombia más del 30% de la población vive en el sector rural (ver Figura 1), el cual ha sido el más afectado por la violencia y que cuenta con unas condiciones diferentes a las del sector urbano. Si se revisa el índice de desarrollo humano ajustado se puede observar que en la zona urbana el 30% de la población es pobre, mientras que en la zona rural se incrementa al 65% (como se puede observar en la Figura 2). Ahora, se debe tener en cuenta que muchas de las personas que son migrantes forzadas pertenecían a sectores rurales. Por tanto, sus características, educación y cultura son diferentes. Las oportunidades, los conocimientos, el mercado laboral, la experiencia, sus pertenencias, sus activos, su educación financiera es bastante diferente a la de la ciudad, entonces esas estrategias de intervención deben variar de acuerdo al contexto, características y condiciones previas. Por ejemplo, la PMF antes de su salida tenía vivienda, terreno, trabajo o tierra para cultivar, un panorama distinto al de la ciudad. En otro punto, muchos de ellos llegaron hasta 4° o 5° de primaria en sus estudios y no los continuaron, lo cual limita su perfil ocupacional y laboral. Su actividad económica es básicamente agrícola, y para ella se basaban en su experiencia y en el conocimiento que se transfiere de generación en generación. Todo lo anterior hace que el panorama sea complicado y que necesite de especial atención a la hora de intervenir y realizar acciones con la PME.

Es imperante que, al formular o fortalecer los procesos de intervención con PMF, se tenga en cuenta las características y peculiaridades mencionadas anteriormente, las que deberán ser los factores diferenciadores de cada intervención. Esto lograra que aquellas posibles debilidades se conviertan en oportunidades, sin desconocer el entorno económico al cual se verán enfrentados.

Este debe ser un proceso de creación y cocreación entre los expertos y la PMF, debe ser un trabajo articulado entre varias dependencias de la institucionalidad, universidades, organizaciones no gubernamentales y empresa privada que permitan que esas estrategias partan de innovaciones sociales propias, teniendo como base el contexto económico y social al que se enfrentarán.

Rutas de intervención para población migrante forzada

Para la migración forzada se debe tener en cuenta que en la mayoría de los países de América Latina, principalmente en los que son objeto de este estudio (Colombia y Ecuador), buscan garantizar los derechos o el goce efectivo de los mismos. Se busca proteger y atender a los migrantes forzados, facilitando el acceso a la justicia y a programas que les permitan resignificar su proyecto de vida, todo bajo un ambiente de respeto y garantía de los derechos humanos.

Para ese fin se desea encontrar soluciones que permitan, a los migrantes forzados, vivir con dignidad. ACNUR plantea tres soluciones duraderas: la repatriación voluntaria (en la cual los migrantes forzados pueden regresar en condiciones de seguridad y dignidad a su país o región de origen, sin ninguna presión); el reasentamiento (los migrantes forzados son transferidos del país o región de asilo a un tercer país de asilo, que está dispuesto a admitirlos de forma permanente); y la integración local (el país o región de asilo ofrece residencia). También, según ACNUR, una solución duradera es “aquella que logra poner fin al ciclo del desplazamiento y que permite a las personas desplazadas reanudar una vida normal en un entorno seguro” (ACNUR, Soluciones Duraderas, 2017). Si pensamos que la gran mayoría de los migrantes forzados tienen como meta volver a su lugar de origen, y que por las condiciones de muchos países eso no es posible, deciden asentarse en un lugar que les brinde acogida y, de alguna manera, buscan integrarse. Aunque es difícil y compleja, la unificación local requiere

un mayor tiempo de ejecución, porque busca el bienestar y resignificación del migrante forzado a través de cuatro aspectos importantes como son: los legales, económicos, sociales y culturales.

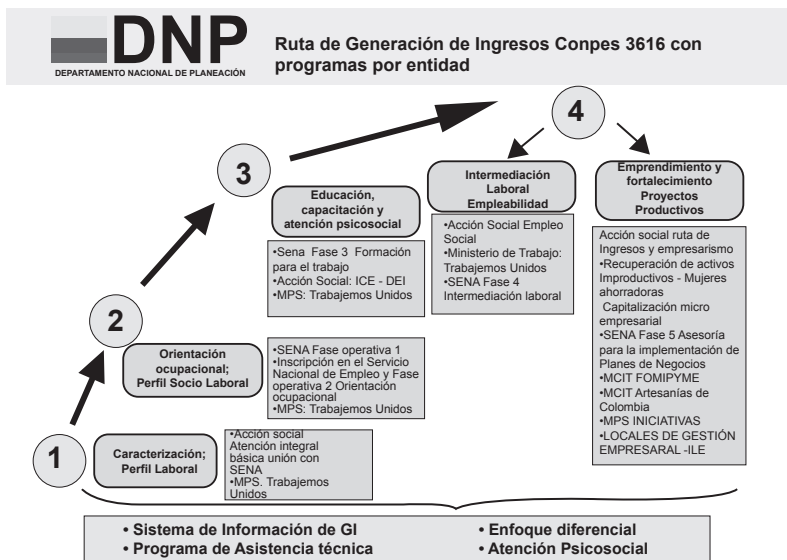
En los programas para la atención a migrantes forzados se puede identificar que en la gran mayoría se contemplan procesos en temas económicos. Este forma parte de las características de la integración local, sin ser el único o el más importante. Muchas de las estrategias o programas de inclusión económica apuntan a la generación de ingresos, los cuales pueden desarrollarse por medio de diferentes acciones, planes o estrategias. Principalmente abarcan dos temas: emprendimiento e inserción laboral, que se consiguen con el fortalecimiento de capacidades que les permitan a los migrantes forzados integrarse a la economía local con un trabajo formal o la implementación de un proyecto productivo.

Para el caso de Colombia, y teniendo en cuenta las normas internacionales, acuerdos y la declaración de derechos humanos, su constitución política, CONPES 3616, los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema o desplazamiento, la ley 1448, entre otras, como la Sentencia T-25 de 2004 y posteriores autos de seguimiento, la corte constitucional plantea que “mientras las familias desplazadas no hayan logrado la estabilización socioeconómica, no puede cesar su condición de desplazamiento y, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de seguir brindándole ayuda humanitaria”. Gracias a esas leyes y normas que amparan a los migrantes forzados, la Corte plantea algunos indicadores que les permiten evaluar cuándo un hogar ha logrado unos ingresos aceptables. Así lo plantearon los siguientes indicadores de goce efectivo de derechos sobre generación de ingresos:

- a) “El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia”.

- b) “El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza”.

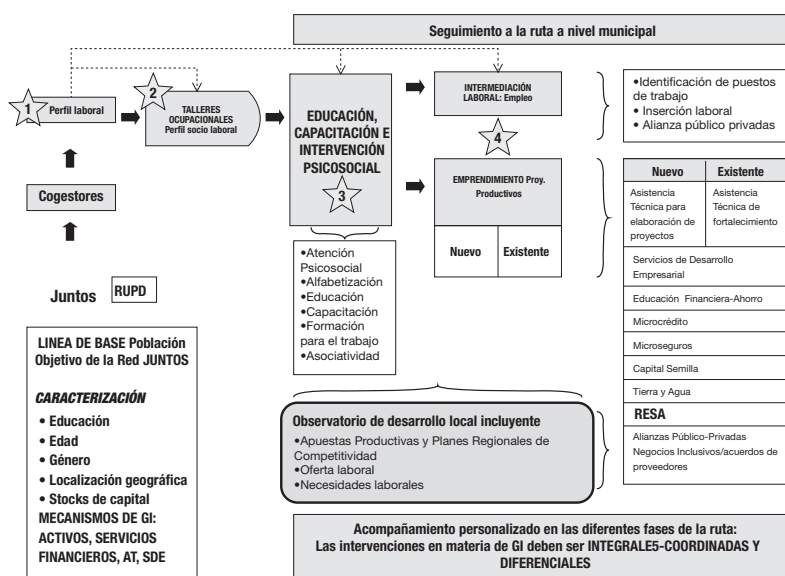
Figura 3. Programa generación de ingresos.



Fuente: Departamento nacional de planeación, (2009).

Si observamos la Figura 3, podemos identificar que es una ruta bastante técnica: se concentra únicamente en temas económicos, desconociendo el contexto del cual vienen las personas que han sido migrantes forzadas, y olvidando en parte que el ser humano es social por naturaleza; por lo tanto, se debe tener en cuenta las características propias de cada individuo y de cada comunidad, de sus nuevas realidades, de sus miedos, de su historia, de su entorno actual (el cual puede afectar el buen desarrollo de la ruta de inclusión económica o de la empleabilidad que se propone desde la institucionalidad).

Figura 4. Propuesta Ruta Integral de ingresos.



Fuente: CONPES 3616. Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento (2009).

En la Figura 4, identificamos una propuesta más articulada a la inclusión psicosocial de la población migrante forzada; sin embargo, cuando se profundiza en la propuesta de intervención se observa que va enfocada en el desarrollo de habilidades blandas, importantes a la hora de complementar la inclusión económica. Considero que esto no es suficiente, a pesar de que fortalece los perfiles de la población que participa en este tipo de programas. Lo que se necesita realmente es que se tome como base que no puede ser igual una estrategia o programa de inclusión económica para una persona local en pobreza o pobreza extrema que un migrante forzado. Esto porque sus características son completamente diferentes, no solo por su cultura y sus raíces, sino por su estructura mental, que ha sido bastante afectada debido al hecho victimizan-

te que ha sufrido. Se debe jugar también contra la barrera importante de la población local frente a la llegada y permanencia de los mismos en el territorio: “si ya hay recursos escasos, que no sean para los migrantes”, “no hay empleo para los propios menos para los extranjeros”. Se debe promulgar la participación y acogida por parte del estado en programas que benefician su integración local, pero ello hace que los locales sientan que los migrantes son más importantes o tienen más derechos, y se traduce como una discriminación relativa y hasta muchas veces absoluta. De esta manera, el proceso de intervención con población migrante forzada debe ser articulada, interdisciplinaria, y sin enfocarse únicamente en el tema técnico de emprendimiento e inserción laboral.

Para Ecuador, teniendo en cuenta que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, el artículo 9 de la Constitución reconoce y garantiza que las personas extranjeras que se encuentran en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas; los artículos 11, 40, 41, 66, 227, 392 reconocen que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, y que nadie podrá ser discriminado por su condición migratoria. También reconoce el derecho de las personas a migrar y establece que no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Además, garantiza la no devolución de personas a aquellos países donde su vida o la de sus familiares se encuentren en riesgo, y prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros, teniendo en cuenta que Ecuador participa y es firmante de los tratados, cartas y declaraciones internacionales de derechos humanos. En conclusión, se aplicarán los principios en pro ser humano, no de restricción de derechos, de aplicabilidad directa y cláusula abierta establecida en la Constitución (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Ley Orgánica de movilidad humana, 2017).

Asimismo, para el tema de inclusión económica especifica claramente dentro de la Constitución en los artículos 51 y 93 que “las personas extranjeras que residan en el Ecuador tienen derecho al trabajo y a acceder a la seguridad social”. Sobre las soluciones duraderas, menciona:

para personas con necesidad de protección internacional. El Estado ecuatoriano garantizará la inclusión de las personas con necesidad de protección internacional en el Ecuador. La persona sujeta a protección internacional podrá retornar voluntariamente a su país de origen cuando la causa que motivó la necesidad de protección internacional ha cesado. El Estado ecuatoriano en coordinación con las organizaciones internacionales competentes brindará las facilidades para el reasentamiento voluntario de una persona sujeta a protección internacional en un tercer país. (Ley orgánica de movilidad humana, 2017)

De igual manera, se encuentra el programa de Apoyo a la Vinculación laboral de migrantes retornados (Red Socio Empleo, Ministerio del Trabajo). Este programa tiene como objetivo el promover el derecho al trabajo digno de las y los ecuatorianos en el exterior, y facilitar el acceso laboral para las personas en situación de movilidad humana en Ecuador, combatiendo la explotación y precarización laboral (Informe del estado ecuatoriano en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016). Las normas nacionales e internacionales evidencian una voluntad política de acoger y acompañar a los migrantes forzados, por lo que es importante mencionar que es momento de profundizar en estrategias y acciones concretas que lleven a la inclusión económica de población migrante forzada. Estas son bastante escasas, por lo cual no pueden servir de referente o *benchmarking* para nuevos procesos de intervención.

Sobre los programas y estrategias planteados desde Ecuador para la inclusión económica de población migrante forzada, y tomando en cuenta algunas entrevistas con organismos de cooperación internacional, se puede identificar que Ecuador presenta una

vasta normatividad en temas de acompañamiento y movilidad humana, propiciando escenarios de garantía de derechos. Mas no se encuentra información acerca de las acciones, programas y proyectos concretos para la inclusión económica de la población migrante forzada. Aquellas que se lograron identificar presentan los mismos inconvenientes que en Colombia. Muchas intervenciones apuntan a integrar económicamente a este tipo de población y se centran únicamente en temas técnicos y de formación en oficios o en proceso de emprendimiento y empresarismo, dejando de lado temas fundamentales como procesos de resignificación de su proyecto de vida, de reconciliación, de adaptación a su entorno, trabajo con el lugar de acogida, con sus vecinos, creación de redes de apoyo, entre otros temas importantes para que ese gran esfuerzo se convierta en un gran ejemplo y un éxito replicable en cualquier parte del mundo.

Situación laboral para migrantes forzados

Sobre la integración local, ACNUR hace referencia a un proceso complejo y gradual que vincula cuatro dimensiones: legal, económica, social y cultural. Si nos adentramos propiamente en el tema económico, debemos tener en cuenta que los sujetos económicos no actúan racionalmente, o que se encuentran motivados principalmente por su propio interés o placer, sino que son influenciados por sus valores, emociones, cultura, juicios, experiencia y prejuicios. Se piensa en colectivo y en sociedad. También cuando se habla de inserción económica se debe considerar lo contenido en la Declaración universal de derechos humanos, específicamente acerca de los derechos económicos, sociales y culturales. En ellos se reconoce el derecho a trabajar, es decir el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. Aquellos países firmantes de esta declaración deben tomar las medidas adecuadas para garantizar este dere-

cho, igual que cuando utilizamos el término económico se hace referencia a que el individuo o grupo familiar pueda ser útil a su entorno y puede contribuir a la economía local. De esta manera, si se logra integrar localmente a la población migrante forzada va a ser un beneficio mutuo, tanto para el migrante (debido a que logrará generar ingresos propios y se estabilizará económicamente), como para el lugar de acogida, ya que contribuirá en el fortalecimiento económico del mismo; siempre y cuando los empleos o proyectos productivos sean formales.

Cuando se entabla una conversación con población migrante forzada, sus mayores preocupaciones son la alimentación, vivienda y trabajo. Estas son las principales ayudas que requieren. Las afirmaciones anteriormente mencionadas se identificaron en una serie de entrevistas y grupos focales realizados con la población migrante forzada, con el fin de identificar su nivel de calidad de vida. Podemos dividir dos grupos de migrantes forzados: en primera instancia, aquellos que son recién llegados; aquellos que comprenden hasta 3 meses de asentamiento en el lugar de acogida; y aquellos que ya se encuentran asentados en el lugar de acogida un período mayor a tres meses. Para el primer grupo es necesario cubrir las necesidades básicas como alimentación, vivienda, vestuario, empleo, documentación (esas son las ayudas que más solicitan). El segundo grupo solicita alimentación, cobijas o menaje para la habitación y empleo, principalmente. Como se puede observar, el tema de empleabilidad es una de las necesidades más sentidas, debido a que es la que puede ayudarlos a subsanar algunas otras necesidades urgentes. Ella les puede brindar estabilidad en el lugar de asentamiento, por tanto es necesario observar con detenimiento esta característica, necesidad o problemática, y generar estrategias adecuadas a las necesidades y características de la población.

La Red de observatorios regionales del mercado de trabajo, en su *Boletín nacional* afirma que “la población desplazada (PD)

tiene tres veces mayor probabilidad de estar desempleada, debido a que la Población Desplazada registra una tasa de desempleo del 35,5%, mientras que para el total nacional fue del 10,2% en el año 2012, de la cual las mujeres representan un 56,1% de la población desplazada desempleada”. Las mujeres, las niñas y los niños tienen un mayor grado de vulnerabilidad, debido a que suelen ser discriminados por ser migrantes forzados, por ser mujeres, niños o niñas. Es aún más complicado si perteneces a alguna minoría étnica, como por ejemplo ser indígenas o afrocolombianos. Por esta razón, estas características deben ser un factor que incida en las estrategias implementadas o a implementar.

Toda esta situación complica la inclusión económica de la población migrante forzada, su nivel de estudio, su inexperiencia formal en trabajos anteriores, su cambio de ambiente, cultura, sus activos fijos e ingresos, que se ven reducidos a los apoyos o ayudas de emergencia de diferentes organizaciones y su nivel adquisitivo disminuye considerablemente. En contraste, la situación económica actual del lugar de acogida (sus niveles de pobreza, pobreza extrema, tasa de ocupación, tasa de desempleo, tasa de población en edad de trabajar, tasa global de participación) crea un panorama poco alentador no solo para la población migrante forzada, sino para las entidades que deben dar respuesta a las necesidades y demandas de la población migrante forzada y de la población receptora. Por ejemplo, según el CEDE de la Universidad de los Andes en 2011 el 75% de la población desplazada vivía en condiciones de pobreza extrema, y el 95% en condiciones de pobreza. Estas estadísticas son realmente alarmantes. También la composición por edades refleja que el 52,6% de la PD en edad de trabajar es joven (10 a 26 años), lo cual refleja que existe mano de obra en edad de trabajar. Mas el inconveniente es que los empleos exigen perfiles que la población desplazada no puede cumplir, por lo que es necesario realizar programas y estrategias especiales para jóvenes que involucren temas de formación y desarrollo de habi-

lidades para el trabajo, emprendedoras y sociales. Por otra parte, el 23% de la PD en edad de trabajar son personas de 36-50 años, un porcentaje que puede aportar y apoyar la economía local; sin embargo, no cuentan con la formación y experiencia necesarias para optar por un trabajo digno. En muchas otras ocasiones existen grupos familiares que dependen únicamente de un jefe o jefa de hogar, lo cual hace mucho más difícil el acceso a una estrategia de generación de ingresos, gracias a las múltiples tareas que debe ejercer como cabeza de familia.

Cuando se habla de un trabajo digno, la OIT habla de un trabajo que permite el desarrollo de las propias capacidades; un trabajo que se realiza con respeto a los principios y derechos laborales fundamentales; un trabajo que permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo; un trabajo que conlleve protección social (OIT, 2004). De esta manera, las estrategias, intervenciones y programas deben justamente apuntar a la generación de trabajos dignos para la población migrante forzada y para la población local, que les permitan efectivamente el goce de sus derechos.

Conclusiones y recomendaciones

La inclusión económica no puede ser un tema de secretarías de desarrollo económico. Esta debe ir ligada a planes estratégicos de desarrollo local, que abarquen tanto el tema social, como el cultural y el económico.

La inclusión económica no se debe simplemente a la generación de ingresos para la población en situación de vulnerabilidad; la inclusión económica va más allá que la búsqueda de empleo o una idea de negocios. Las estrategias que se desarrollen, para incluir a la población migrante forzada en la economía local, deben apuntar al fortalecimiento de habilidades, a la reconstrucción de su proyecto de vida, a procesos de sanación y reconciliación, pro-

ceso de formación y articulación que permitan una integración local más fuerte.

El trabajo con la población local es fundamental para derribar mitos y percepciones erróneas contra la migración forzada. Para evitar procesos de discriminación y rechazo, es necesario un acompañamiento, no solo a la población migrante forzada, sino también a la comunidad local.

Los programas encaminados a la generación de ingresos y a la inclusión económica no pueden olvidar el flagelo de la pobreza existente en la región; por el contrario, deben abarcar y articular ambos temas para aunar esfuerzos en pos del desarrollo del territorio.

Sería interesante contar con un modelo de intervención para la población migrante forzada, en el cual se pudieran especificar las rutas de acceso a derechos y también las entidades encargadas de desarrollar estos procesos. Además, es importante plasmar un esquema sobre cómo se pueden articular y ensamblar cada uno de los roles importantes del ser, para su vinculación de manera integral a su nueva localidad.

También debería considerarse crear escenarios que permitan la interrelación de los actores encargados de los programas, las acciones y las estrategias con población migrante forzada, con el fin de articular esfuerzo y trabajo en el marco de la inclusión para este grupo poblacional.

Es importante contar con escenarios de diálogo entre los actores y los involucrados que permitan, gracias a las expectativas, realidades e historias, construir vías para la puesta en marcha de programas de intervención coherentes con las necesidades de la población a intervenir.

La articulación de las secretarías y los programas institucionales, al igual que con los organismos de cooperación, permitirá una oferta y una intervención fuerte, en bloque, en conjunto, que posibilite integrar localmente a la población migrante forzada.

Finalmente, es preciso conformar equipos interdisciplinarios para el desarrollo de las acciones. Sucede, muchas veces, que aquellos que son excelentes en algo específico desconocen el abordaje comunitario y social que conlleva una estrategia, por lo cual las acciones se quedan cortas o no causan el impacto esperado.

Referencias

- ACNUR. (2020). *Soluciones Duraderas*. UNHCR. Recuperado de <https://www.acnur.org/soluciones-duraderas.html>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2016). *Un enfoque gradual para lograr la integración local*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/>. <https://www.acnur.org/>
- Banco Central del Ecuador. (2012). *Inclusión económica y social. La experiencia ecuatoriana*. Recuperado de: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Cuestiones/Inclusion%20Economica%20y%20Social.pdf> <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Cuestiones/Inclusion%20Economica%20y%20Social.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia*. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf> <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Segundo Informe del Departamento para la Prosperidad Social y Departamento Nacional de Planeación sobre los avances de las actividades y cronograma establecido para dar respuesta a la orden 10 del auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/La%20politica%20generacin%20de%20ingresos/Segundo%20informe%20de%20>

- avance%2028-11-2012.pdf <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/La%20política%20generación%20de%20ingresos/Segundo%20informe%20de%20avance%2028-11-2012.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Marco Teórico y herramientas de análisis de intervención psicosocial y desarrollo de habilidades blandas en el marco de la política pública de Generación de Ingresos para población en situación de pobreza extrema y desplazamiento*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documento%205.pdf> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documento%205.pdf>
- Fonseca, C. E. (2013). *La política pública de estabilización socioeconómica de la población desplazada por el conflicto armado: un análisis de la implementación en el caso de Bogotá para el periodo 2008-2011*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ibáñez Londoño, A. (2006). La estabilización económica de la población desplazada. *Working papers FIP 3*. Fundación ideas para la Paz. Recuperado de: https://www.files.ethz.ch/isn/152335/working_papers_3.pdf https://www.files.ethz.ch/isn/152335/working_papers_3.pdf
- Ley N° 1448. República de Colombia. 2011
- Ley N° 387. República de Colombia. 1997.
- Magnet. (2016). *La brecha entre la Colombia rural y urbana, explicada a través de 9 gráficos*. Recuperado de <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/la-brecha-entre-la-colombia-rural-y-urbana-explicada-a-traves-de-9-graficos>
- Martínez, M. V. (2002). *La migración internacional en América Latina y el Caribe: Rasgos sociodemográficos y económicos*. Caracas, Venezuela: CEPAL.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2017). *Radiografía Migratoria Colombia – Venezuela (Corte al 31 de diciembre del 2017)*. Recuperado de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/229-infografias-2019/radiografia-migratoria-colombia-venezuela-corte-al-31-de-diciembre-del-2017> <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/229-infogra>

- fias-2019/radiografia-migratoria-colombia-venezuela-cor-te-al-31-de-diciembre-del-2017
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf
- Ilo.org. (2018). Retrieved 8 July 2020, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_530327.pdf.
- IDMC. (2017). Global Report on Internal Displacement. Recuperado de: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20170522-GRID.pdf> <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20170522-GRID.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2017). *Tendencias Globales, Desplazamiento forzado en 2017*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf> <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). Glosario sobre Migración. *Derecho Internacional sobre Migración* N°7. Recuperado de: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2006). *La OIT y los trabajadores migrantes*. Recuperado de: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_295_SP/lang--es/index.htm https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_295_SP/lang--es/index.htm
- Pizarro, J. M. (2011). *Migración Internacional en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Trivelli, C. (2016). *Inclusión económica*. Institutos de Estudios Peruanos.
- Valencia, S. (2015). La intervención social en zonas urbanas: análisis del marco normativo colombiano aplicable a la población

afrocolombiana víctima del desplazamiento forzado (Tesis de Maestría en Derecho). Universidad Nacional de Colombia.

Vásquez, E. Z. (2009). *Generación de ingresos para población desplazada en Colombia: Perspectivas desde abajo*. CEPAL.

Capítulo VI

El género como factor clave en la adaptación de los migrantes

Gender as a key factor in the
adaptation of migrants

Andrés Subía Arellano

Andrés Subía Arellano

Doctor en Psicología Clínica. Magister en Educación, con diplomados en: Investigación Educativa, Currículo y Didáctica, Tecnología, Gerencia y Liderazgo. Tiene también una maestría en Ciencias de la Sexología y es docente de las cátedras de Sexología y Metodología de la Investigación. Autor de *Ideología de género, erotismo y satisfacción sexual: Criterios sobre sexualidad femenina* (Editorial Académica Española) y de publicaciones indexadas como: “Somatotipo y comportamiento erotofílico-erotofóbico: Análisis en estudiantes de pregrado, de la Universidad Tecnológica Indoamérica”, y “Relación de la ideología de género con la satisfacción sexual”. Actualmente cumple la función de Coordinador de la Carrera de Psicología de la Universidad Indoamérica (Quito).

andressubia@uti.edu.ec

Dedicatoria

A Luisa, Kelly, Priscila y el pequeño Erick; razones importantes para emprender un nuevo reto cada día.



Resumen

Este capítulo analiza la condición social de género y la forma en la que se manifiesta en los ciudadanos migrantes. Se examinan aspectos destacados como: la estructuración del constructo género desde sus diferentes aristas, la estereotipación, la situación dolorosa y estigmatizante de las mujeres víctimas de violencia de género y agresión sexual, la repercusión del estatus migratorio en la estructura familiar, las dificultades en la inserción laboral y el trabajo sexual como una alternativa laboral forzada para las migrantes. Por último, se visualiza la doble discriminación de la que son objeto las mujeres migrantes.

Se observará luego la situación que desencadena el abuso que viven las migrantes respecto a la agresión sexual, uno de los delitos más aberrantes y, sin embargo, tan común en la sociedad. Este fenómeno va ligado al trabajo sexual que, generalmente, permite a las migrantes sobrevivir, pero limita su dignidad y el ejercicio de sus derechos. De forma más general, la violencia de género en situación de migración es una pandemia social que se ve en todo el mundo, y que sigue dejando huella. Finalmente, se establece una reflexión frente a la suma de dos condiciones desfavorables, unidas coyunturalmente en desmedro de aquellas que las sobreviven: ser migrante y ser mujer.

Palabras clave: migración, género, estereotipos, discriminación.



Abstract

This chapter analyzes the social status of gender and how it is manifested in migrant citizens, highlighting some of the most important issues, such as: the structuring of the gender construct, from its different edges; stereotyping; the painful and stigmatizing situation of women victims of gender violence and sexual assault; the impact on the family structure of immigration status; difficulties in labor insertion; and sex work as a forced labor alternative for migrants. Finally, the double discrimination, of which migrant women are subject, is visualized. The situation that triggers the abuse that migrants are subjected to it is also observed, especially regarding sexual assault, one of the most aberrant and yet so common crimes in society. This phenomenon is linked to sex work, that allows migrants to survive but limits their dignity and the exercise of their rights. Even more, gender-based violence in a situation of migration is a social pandemic that can be seen all over the world and that continues leaving its mark. Finally, a reflection is established in the face of the sum of two unfavorable conditions that joined to the detriment of those that survive them: being migrants and being women.

Keywords: migration, gender, stereotypes, discrimination.



No ando buscando grandeza, solo esta tristeza deseo curar. Me marchó y no pienso en la vuelta. Tampoco me apena lo que dejó atrás. Solo sé que lo que me queda en un solo bolsillo lo puedo llevar.

Enrique Bunbury

Introducción

Las migraciones estuvieron presentes desde los principios de la civilización. A lo largo de la historia se han dado múltiples movilizaciones entre poblaciones cercanas, o éxodos masivos que recorrieron vastos territorios. La evidencia de este fenómeno es el gran proceso migratorio del pueblo judío, liderado por Moisés en 1800 a.C.; o la migración durante la Segunda Guerra Mundial, en la que el ejército nazi obligó a millones de ciudadanos europeos a abandonar Polonia, Rusia, Francia y Holanda, entre otros países, para radicarse en Alemania en calidad de prisioneros de guerra, y forzarlos a trabajos infrahumanos en los campos de concentración.

En nuestro continente se ha observado la permanente migración de ciudadanos sudamericanos y centroamericanos a Estados Unidos y, de la misma forma, se observa este fenómeno dentro de la región. Venezuela, en su momento, fue el destino de un gran número de ciudadanos colombianos desplazados por los conflictos armados. Hoy, Ecuador se ha convertido en el destino común de migrantes de Colombia, Cuba y, principalmente, Venezuela.

Estos viajes con destino incierto acarrearán un sinnúmero de vicisitudes. Hombres, mujeres, niños, ancianos, todos ellos comparten un sufrimiento común: el exilio, autoimpuesto unas veces y forzado otras, por las circunstancias a las que son expuestos en sus respectivos países. En la mayoría de los casos, estas vivencias

interactúan con el estado de mayor vulnerabilidad del que son objeto, principalmente, mujeres y niños. Aunque la experiencia migratoria genera condiciones similares para todos, en el caso de las mujeres esta experiencia se debe añadir a otras condiciones implícitas en su rol de género: ser esposas, madres, abuelas o hijas hace más compleja su realidad (Giorguli y Itzigsohn, 2006).

Es imperante la comprensión de esta realidad de género para poder establecer las estrategias de integración para las poblaciones de acogida. Ser mujer, de por sí, representa un reto en una sociedad inequitativa; ser “mujer migrante” es un reto mucho más difícil de enfrentar, debiendo establecerse características propias de interacción, las cuales difieren de las experiencias por las que atraviesa su contraparte masculina.

El constructo género presente en el fenómeno migratorio

El término “género” se utiliza, bajo otras acepciones, como una categoría taxonómica que clasifica las especies del reino animal; pero alrededor de los años 70, a partir de importantes luchas de los grupos feministas, se establece como un constructo que permite reconocer las ideologías sexistas encubiertas y la representación de roles sociales inequitativos amparados por esta ideología.

Se han planteado algunas definiciones de género, dentro de las que se mencionan algunas por considerarlas representativas. Tenemos el concepto que da la OPS: “Es la suma de valores, actitudes, papeles, prácticas o características culturales basadas en el sexo. Tal como ha existido de manera histórica, transculturalmente, y en las sociedades contemporáneas, refleja y perpetua las relaciones particulares de poder entre hombres y mujeres” (Organización Panamericana de la salud, 2000).

De la misma forma, “el género constituye la categoría explicativa de la construcción social y simbólica histórico-cultural de

los hombres y las mujeres, sobre la base de la diferencia sexual” (Hernández, 2006).

Al intentar establecer un criterio unificado de lo que representa el género, la Organización Mundial de la Salud (2016) expresa también: “El género se refiere a las características de las mujeres y los hombres definidas por la sociedad, como las normas, los roles y las relaciones que existen entre ellos”. Esta asignación de roles es marcadamente favorable a los varones, pero su instauración se fue arraigando profundamente en el colectivo social, hasta el punto de pensarla como natural; situación que coloca a las mujeres en una posición de clara desventaja.

Aunque aparenten estar resueltos, los conflictos generados por la desigualdad, en los derechos de hombres y mujeres, se mantienen vigentes en la sociedad occidental y se reproducen en todos los espacios de interacción, incluidos aquellos que involucran los procesos migratorios.

Ahora bien, la discriminación hacia lo femenino se ampara en la ideología de género tradicionalista (Moya, Expósito y Padilla, 2006). Esta ideología se encuentra en gran parte de los ciudadanos que migran y en los ciudadanos de los pueblos que los acogen, y está en clara oposición con la ideología de género igualitaria, la cual todavía se presenta utópica, por lo que debería ser el principal objetivo del futuro equitativo que todos anhelan.

Aquellas personas que mantienen una ideología tradicionalista limitarán el papel que pueden cumplir las mujeres, en su calidad de ciudadanas del país de acogida, y, de la misma forma, asumirán una actitud intolerante hacia aquellas que asumen el rol de migrantes. La ideología de género igualitaria rechaza la existencia de una diferencia entre los sexos: lo biológico, social y las elecciones afectivo-eróticas son condiciones circunstanciales. Lo importante, para este planteamiento, es marcar como esencia de la ideología de género la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres (Miranda, 2012).

El género y sus derivaciones semiológicas (ideología de género, estereotipos de género, perspectiva de género, entre otros) apuntan a una realidad ineludible: la presencia de diferencias fundamentalmente sociales. Estas diferencias no son naturales, son resultado de la conveniencia temporal de los grupos de poder y se diseminan en todos los espacios donde la mujer interviene.

Las mujeres migrantes ven su género como una limitante más para su integración; se las discrimina por migrantes y se las discrimina por mujeres. Cambiar esta situación no se avizora como una empresa prometedora. Entonces, ¿cómo mejorar la realidad de las migrantes mujeres si apenas se logran avances importantes en cambiar la realidad de las que son ciudadanas nacidas en un determinado territorio? ¿Cómo integrar a las mujeres migrantes a espacios laborales que de por sí son restringidos, incluso para aquellas que gozan, en teoría, de todos los derechos de ciudadanía?

El estereotipo de las mujeres migrantes

Los estereotipos son: “un conjunto de creencias sobre atributos asignados a un grupo. Aceptados culturalmente, aprendidos, sociales y compartidos”. (Fernández, 2011). Ninguna persona está libre de la posibilidad de ser estereotipada, ya sea por su etnia, situación económica, creencias religiosas, género, condición de migrante, u otras. Estas son condiciones sociodemográficas que se usan como pretexto para establecer etiquetas que están asociadas a un contenido peyorativo que no hace más que incrementar las diferencias entre las personas.

Existen también autoestereotipos, creados por los integrantes del grupo y direccionados hacia sus propias condiciones, y hetero-estereotipos, dirigidos a otro grupo del cual se mantiene una opinión definida (Lippman, 2003). Haciendo referencia a la

condición de los migrantes en el caso de los autoestereotipos, se hablaría de cómo ellos se consideran a sí mismos, siendo común que se presente una marcada desvalorización como visitantes no deseados del país que los recibe. Claro que esto puede contrastar con el apego a sus tradiciones y la medida en que estas prácticas culturales se mantengan latentes. Por otro lado, se encuentra la opinión de las personas que son nativas del país de destino, que irán generando una serie de ideas específicas, poco fundamentadas en la mayoría de los casos, sobre las personas que migran, hombres o mujeres, las cuales podrían variar de acuerdo con el lugar de origen de los migrantes. Estas actitudes y comportamientos característicos generarán los hetero-estereotipos con que los definen. En términos generales, los que prevalecen son los hetero-estereotipos.

Debe considerarse la estrecha relación entre los estereotipos y los prejuicios; pero, sobre todo, la respuesta que estos prejuicios producen, siendo en la mayoría de los casos una respuesta negativa que desencadena la eventual discriminación, que implica rechazo en todas sus formas (Fernández, 2011).

“El prejuicio no es innato, sino que se aprende desde los primeros años de vida, y no actúa como un razonamiento del pensamiento dirigido, sino que es un proceso inconsciente y subjetivo que necesita validarse mediante la racionalización” (Casas, 1999). Tomemos en consideración que hasta hace unas décadas no existían esta clase de prejuicios para los migrantes, ya que su condición, por muy complicada que fuera, no les había empujado a la mendicidad, muy común en la actualidad. Habiéndose generado el prejuicio, la reacción inmediata en algunos casos es la eventual discriminación, la cual se expresa de múltiples formas y se puede volver una reacción de agresividad colectiva, como quedó reflejado en varias acciones populares contra los migrantes venezolanos.

El estereotipo implica un aspecto (mental-cognitivo), el prejuicio un aspecto (emocional-evaluativo) y la discriminación un aspecto (actitudinal y de comportamiento). El primero hace referencia a un señalamiento de diferencias, el segundo a la diferencia con desvalorización y el tercero a la desigualdad. Las formas de discriminar son diversas. Indiferencia, el ninguneo, la invisibilidad, la burla y los actos de intolerancia e injusticia. (Fernández, 2011, p. 320)

Los estereotipos se construyen con base en un comportamiento repetitivo, que al volverse habitual genera una reacción afectivo-emocional. Un ejemplo podría ser el estereotipo de: “la mujer migrante con su hijo en brazos que pide ayuda económica en la calle”. Al pasar un tiempo, y si se observa a la misma mujer en la misma actitud, se genera el prejuicio respecto a su condición bajo las siguientes expresiones: “solo se la pasan pidiendo dinero” o “utilizan a sus hijos para provocar lástima”. La reacción subsecuente será que las personas “le miran con desagrado o prefieren evitar cruzarse con ella”, viéndose de esta forma representada la más clara expresión de discriminación.

Por las consideraciones anteriores, se debe incluir, dentro del análisis del fenómeno migratorio, los estereotipos de género, los cuales se establecen al amparo de las condiciones a las que son expuestos los migrantes y en concordancia con su lugar de origen. Hace un tiempo, cuando los ecuatorianos migraban a Estados Unidos y España, se los identificaba en algunos casos como personas trabajadoras y en otros como bohemios y con baja autoestima. Asimismo, Ecuador ha recibido una permanente migración de países como Colombia, Haití, Cuba, entre otros. En estos casos se han desarrollado estereotipos de cada uno de ellos y ellas con diferentes repercusiones, según el caso.

A medida que se profundiza la migración regional, principalmente del pueblo venezolano, que ha tomado como lugar de destino los países vecinos, este fenómeno debe ser analizado como un asunto de trascendental importancia para toda Sudamérica;

las imágenes más recientes son las que estructuran los nuevos estereotipos. Lamentablemente, hechos de violencia, delincuencia y mendicidad contribuyen a formar una imagen negativa de los migrantes: en el caso de las mujeres se las vincula con el comercio sexual y a los hombres con las actividades delictivas. La tendencia colectiva a hacer “leña del árbol caído” promueve estas ideas y las disemina en todos los estratos sociales, dejando de lado los aspectos positivos observados en los ciudadanos migrantes. En el caso de las mujeres venezolanas, la información que se difunde en los medios digitales provoca la reproducción de condiciones de desigualdad e injusticia, que además perpetúan relaciones de poder, de dominación y exclusión sobre este grupo social en la región (Ram, 2018).

Pero si los estereotipos propagan la discriminación hacia los adultos migrantes, también se observa su penoso accionar sobre los niños, los cuales son considerados por sus compañeros de clase como: ociosos, groseros, interesados en el dinero y procedentes de una clase social inferior. De la misma forma, estos niños sienten que son vistos como personas poco simpáticas y desprotegidas (Villavicencio, Orellana y Tenorio, 2019).

En todo caso, ninguna razón justifica los prejuicios ni la discriminación. La crisis política, que generalmente va ligada a la crisis económica, tarde o temprano termina afectando a los habitantes de todas las regiones de América y el mundo. Las circunstancias que en un momento colocan a las personas como anfitriones en otras las presentan como huéspedes. La empatía debería ser el principio que impere en el razonamiento colectivo, y la solidaridad tendría que formar parte de sus decisiones, como individuos o como colectivos sociales. También, la presión que la comunidad ejerza sobre los mandatarios es la única forma de cambiar el rumbo de las políticas que terminan obligando a los ciudadanos a salir de sus países en busca de un mejor porvenir.

Migración, violencia de género y abuso sexual

Las tres formas de violencia (sexual, por motivos de género y contra las mujeres), a pesar de estar íntimamente conectadas, se utilizan de forma particular. Lo que se debe tener en claro es que, en los tres casos, se habla de violaciones a los derechos humanos fundamentales, que afectan directamente a las mujeres, reforzando las condiciones desfavorables de las que son objeto dentro de la sociedad; todo esto con la inminente afectación física, psicológica y emocional (ACNUR, 2003).

Utilizando como pretexto la condición desfavorable en la que se colocan las personas que migran, son objetos de innumerables atropellos a su integridad física y emocional, lo cual menoscaba su dignidad. Al ser las poblaciones femenina e infantil las más vulnerables, es lógico pensar que son las que reciben la mayor parte de esta agresión. Una de las condiciones más extremas de violencia es la sexual. Las ciudadanas migrantes, al no contar con oportunidades laborales, en algunos casos se ven obligadas a desempeñar actividades que usualmente no desarrollarían en sus países de origen. Una de ellas, la más lacerante, es el ejercicio de la prostitución.

Son víctimas de esta realidad un considerable número de migrantes mujeres, indistintamente de su lugar de origen y de la región de la que migran. Si la migración es forzada, se dará en los estratos socioeconómicos menos favorecidos.

Existen casos documentados de esta agresión que puede ir desde el acoso más sutil hasta actos consumados de aberrante violencia sexual. Esta puede ser perpetrada por individuos o por grupos delictivos organizados. La mayoría de las veces, la agresión es impuesta, pero en otros casos es producto de la necesidad laboral que obliga a las mujeres migrantes a someterse a innumerables atropellos contra su dignidad para asegurarse medios de supervivencia.

Algo parecido se observa en el desplazamiento de civiles de las zonas de conflicto armado. En estas condiciones, tanto muje-

res como niños son el blanco principal de la agresión. Las mujeres son objeto de abuso sexual y de violencia y reclutamiento obligado por parte de los hombres (Andrade, 2010).

La violencia de género al interior de los conflictos armados no se observa a primera vista, pero está presente y, en su mayoría, es utilizada como una herramienta para someter, generar temor y demostrar el control que pueden tener los grupos armados sobre las personas a quienes desplazan de sus territorios, subyugarlos, hacerlos de su propiedad y, como tal, en el caso de las mujeres, poseerlas, usarlas, violarlas, utilizarlas como mercadería a través de la prostitución; generando un poder que se maximiza como un símbolo de control absoluto de los territorios y las personas que los habitan (USAID, 2008, p.30).

Se entiende que la violencia sexual o de género está presente en aquellos espacios de interacción, donde todos los otros derechos universales son irrespetados; por lo tanto, el incumplimiento de estos derechos fundamentales recae con fuerza sobre los grupos más vulnerables, entiéndase mujeres y niños (ACNUR, 2003). Es responsabilidad de la sociedad civil amparar legalmente a cientos de mujeres que sufren esas formas de agresión, pero no para quedarse en medidas paliativas sino para complementarlas con campañas de concientización que partan de la empatía y la solidaridad que debería extenderse a todas ellas, sea cual fuere su condición, dentro de cada uno de los países donde habitan.

Todos estos fenómenos de violencia perpetua sobreviven a vista y paciencia de autoridades y ciudadanos comunes; la insensibilidad es cada vez más común y la tolerancia frente a la agresión nos invade hasta límites que contradicen nuestra denominación como seres “racionales”.

Un aspecto importante a tener en cuenta es la condición de resiliencia que como género han demostrado las mujeres a lo largo del tiempo frente a situaciones adversas. La violencia y abusos de las que han sido objeto en ningún caso han mermado su for-

taleza. Han logrado sobreponerse por propia entereza, pero han necesitado, y necesitarán en el futuro, contar con un entorno que las apoye y les proporcione medios para salir adelante (Wilches, 2010). Es un compromiso de todos proporcionar este apoyo dentro de nuestras posibilidades.

Migración y repercusiones sobre los individuos y la estructura familiar

Más que hablar de desestructuración familiar, lo apropiado sería referirnos a una reconfiguración familiar, que en el caso de la migración se agrava con el distanciamiento entre padres e hijos (Morad, 2011). En su mayoría, son los padres y madres quienes abandonan su país de origen; en otras ocasiones viajan los hijos, los abuelos, nietos y primos. En todos los casos, las familias se ven obligadas a reconfigurar su interacción a la distancia. La adaptación a este proceso genera conflictos entre los miembros de la familia, los que se quedan y los que se ausentan. Mucho tendrá que ver en la resolución de estos conflictos la forma en que fue acordada la partida.

Asimismo, las relaciones paterno-materno-filiales presentan modelos diferentes de interacción, lo que puede resultar viable en unos casos pero no así en otros. Entran muchas variables en juego: edad, formas de convivencia anterior, características de las personas encargadas del cuidado de los niños en ausencia de sus padres, entre otras. Este abanico de posibilidades obliga un análisis particular de cada una de las condiciones familiares en las que se produce la migración (Morad, 2011). En todo caso, cualquier variación en la estructuración familiar debería, en el mejor de los casos, ser consensuada o, por lo menos, informada; y las dificultades progresivas analizadas con la participación de todos los miembros.

Aunque pareciera que el fenómeno migratorio irrumpe en compromisos como el matrimonio o la relación paternal, no ne-

cesariamente sucede de esta manera. Se dan casos donde, a pesar del alejamiento, se conserva la fidelidad a la pareja, el cuidado de los hijos y el sentimiento de responsabilidad (Gonzálvez, 2014). Las creencias y principios que cada persona posee, aunque se ven influenciados por el entorno social, no necesariamente deben ser modificados por una situación eventual como la migración.

Cuando en la desventura de la migración forzada participan todos los miembros de la familia (viajan padre, madre e hijos), el mantener cohesionado este núcleo familiar no deja de ser complejo. Observar familias juntas mendigando da fe de su respaldo mutuo, pero evidencia también que la necesidad es compartida. Se puede inducir las condiciones desfavorables que deben compartir: hacinamiento, desnutrición, insalubridad, todas ellas hacen poco viable la convivencia familiar y de las parejas.

Pero las personas, más allá de ser miembros de una familia, padres y madres, hijos e hijas, hermanos y hermanas, son individuos, hombres y mujeres con sueños, propósitos y aspiraciones que cumplir. Cuando las y los migrantes viajan, llevan en su equipaje todos sus anhelos con la incertidumbre de verlos cumplidos.

La formulación de un proyecto de vida en condiciones desfavorables y de inestabilidad se torna abrumadoramente difícil cuando se ha perdido la esperanza de retornar al país que los vio nacer, y cuando no encuentran oportunidades viables de integrarse laboralmente al país de acogida. En cuanto a las estrategias de supervivencia, hombres y mujeres se plantean diferentes posturas: el hombre busca retomar su rol y poder simbolizado en su condición de varón y proveedor; la mujer, por otro lado, amplía sus horizontes de supervivencia (Segura y Meertens, 1997).

Para las migrantes mujeres, lo primordial es conseguir legalizar su situación y acceder a un trabajo. A estas necesidades se subordinan otras que, aun siendo más importantes, no pueden concretarse si no se han cumplido las anteriores, como el traer a

sus familiares, principalmente hijos, completar sus estudios, integrarse dentro de la comunidad y, en fin, reorganizarse en su nuevo país de residencia (Pérez, 2008).

La migración, sin lugar a duda, también afecta al varón y, bajo algunas condiciones, se vuelve igual de dramática. En el caso del desplazamiento forzado, por ejemplo, la confrontación con las limitaciones de responder activamente frente a la agresión contra su familia ve mermada la representación de su masculinidad; o no poder asumir el rol de protector, tener que huir, abandonado su patrimonio, ser testigo de los vejámenes de los que son objeto sus seres queridos, y esto unido a la dificultad para conseguir una fuente de sustento para los suyos, contribuye a su desvalorización y sensación de impotencia (Pavajeau y Tovar, 2010).

Cuando la migración es voluntaria, la situación no es menos difícil: el hombre en una sociedad patriarcal, como cabeza de familia, tiene la presión de mantenerla, de proveer la alimentación, la seguridad, la vivienda y en muchos casos tendrá que esperar a que sea su pareja quien logre acceder a un trabajo y depender de ella, menoscabando más su autoestima y alejando la posibilidad de un proyecto de vida digno.

Doble discriminación laboral: primero como migrantes y luego como mujeres

Son objeto de esta doble discriminación las mujeres, más allá de la que puedan recibir por su nacionalidad, por su etnia o clase social (Magliano, 2009). Aunque resulte común encasillar a todas las mujeres migrantes dentro de una misma categoría, que por lo general las subvalora, en muchos casos existen mujeres cuyo perfil académico y competencias profesionales sobrepasan las expectativas de su condición migratoria (Pérez, 2008). Generalmente, a esas mujeres profesionales se les ha negado la posibilidad de ejercer su profesión en su país, pues las condiciones eran tan in-

hóspitas que prefirieron abandonar su actividad a poner en riesgo su bienestar físico y emocional.

De esta forma, se establecen actividades estereotipadas como idóneas para las mujeres migrantes: el servicio doméstico, auxiliar de enfermería, ser mesera o secretaria, en las mejores condiciones. Cuando la mujer presenta su título profesional, este es menospreciado, desvalorizado y participa, de inicio, con desventaja en los procesos de selección (Robalino, 2018)

En este país el descenso dentro del estatus social de las mujeres es evidente. Son relegadas a actividades laborales de poco valor y en algunos casos la única oportunidad laboral está dentro de la prostitución (Grande, 2008). Aunque la prostitución no es una actividad valorada socialmente, provee el sustento económico para cubrir las necesidades básicas y se ingresa sin la necesidad de presentar ningún tipo de documentación (Carmona, 2016).

En estas actividades se ve reflejada la participación del factor género como agente de discriminación y subordinación. Aquí las mujeres presentan una disminución marcada de sus libertades y derechos; lo masculino por sobre lo femenino está representado concretamente en la sumisión de las unas para con los otros (Ariaza, 2004).

Cuando hablamos de trabajo sexual, se lo asume, por un lado, como una actividad laboral desvalorizada pero que en ciertos casos es la única forma de llevar el sustento a los hogares de estas mujeres; y, por otro lado, se lo vincula con acciones delictivas como la trata de personas (Villacres, 2009, p.142). Siempre será importante diferenciar las razones por las que una mujer migrante ejerce la prostitución en el país de acogida: de un lado, está la imposición y del otra la elección personal de trabajar en la única actividad para la que no se exige experiencia previa, ni referencias. En relación con la falta de empleo, muchas jóvenes son tentadas u obligadas a laborar en locales como barras, salones y Night Clubs en varias zonas de la urbe (Morán y Yépez, 2018).

Dentro del negocio de la prostitución, la migración puede generar variantes actitudinales en los consumidores: las mujeres ecuatorianas encuentran una marcada competencia en las ciudadanas extranjeras que se incluyen en esta actividad; por ejemplo, las mujeres colombianas en su momento fueron idealizadas y preferidas en esta actividad (Villacres, 2009, p.142). Últimamente, son las mujeres venezolanas quienes se presentan como novedad en el mercado sexual y, en virtud de su limitado acceso a otras fuentes de trabajo, la afluencia de mujeres venezolanas involucradas en el comercio sexual se ha multiplicado exponencialmente.

Reflexiones finales

La relación entre migración y género no es un planteamiento nuevo; su existencia se ha vislumbrado en el pasado, en el mundo, en Latinoamérica y, particularmente, en la región andina (Herrera, 2011).

La pertenencia al género femenino se presenta como una desventaja social. Esta se ve agravada por situaciones adicionales como la pobreza o la migración forzada. Ellas tienen que sobrevivir a esta doble discriminación: ser mujeres y ser migrantes.

Los estereotipos se estructuran de tal forma que no son percibidos en su origen, pero son difíciles de erradicar cuando ya se han establecido en el pensamiento colectivo. Hombres y mujeres migrantes son discriminados al amparo de estas representaciones mentales, que los presentan como una lacra social pero que no muestran la realidad de ciudadanos con múltiples capacidades que atraviesan un momento difícil en sus vidas.

Las familias que se encuentran expuestas a la crisis migratoria sufren varios conflictos internos; sus miembros ven mermados su bienestar como padres y madres, como hijos e hijas, como mujeres y hombres en particular.

Si la migración es un fenómeno global, si la crisis económica se disemina como una pandemia que contagia a todas las nacio-

nes, si la pobreza se extiende como lacra social, si la solidaridad se desvanece y es remplazada por la indiferencia, es momento de entender que todos somos huéspedes de un planeta al que le hemos consumido la mayor parte de sus recursos. Estamos obligados a encontrar fuentes de desarrollo sustentable que permitan sobrevivir a esta y a las nuevas generaciones. La migración se ha de entender como el síntoma de una enfermedad mucho más grave: la diferencia de clases sociales: la gente adinerada toma vacaciones, los pobres migran.

Referencias

- Andrade, J. (2010). Mujeres, niños y niñas, víctimas mayoritarias del desplazamiento forzado. *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, 6 (16): 1-27. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70916426003> <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70916426003>
- Ariza, M. (2004). Obreras, sirvientas y prostitutas. Globalización, familia y mercados de trabajo en República Dominicana. *Estudios Sociológicos*, 22 (1): 123-149. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59806405.pdf> <https://www.redalyc.org/pdf/598/59806405.pdf>
- Bonilla, G., y Rodríguez, M. (2013). Migración femenina desde el Caribe colombiano. Una mirada a sus espacios laborales en destino. *Memorias*, 21: 152-178.
- Carmona, S. (2016). Inmigración y prostitución: el caso de Raval (Barcelona). *Paper, Revista de Sociología*, 60: 343-354.
- Casal, S. (2005). Los estereotipos y los prejuicios: cambio de actitud en el aula de L2. *Estudios de lingüística inglesa aplicada* 6, 135-149.
- Casas, M. (1999). Cambio de actitudes en contextos interculturales en Barcelona: actividades lúdicas y modificación de prejuicios. *Scripta Nova*, 44. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-44.htm> <http://www.ub.edu/geocrit/sn-44.htm>
- Cristina, M., y Delgado, Y. (2015). Género y migración: desandando caminos. *Ex æquo*, 31: 143-157. Recuperado de: <http://>

- www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0874-55602015000100011&lng=es&nrm=iso&tlng=es
http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0874-55602015000100011&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Fernández, A. (2011). Prejuicios y estereotipos. Refranes, chistes y acertijos, reproductores y transgresores. *Revista de antropología experimental*, 317-328.
- Giorguli, S., y Itzigsohn, J. (2006). Diferencias de género en la experiencia migratoria. Transnacionalismo e incorporación de los migrantes latinos en Estados Unidos. *Papeles de Población*, 12: 9-37.
- González, H. (2014). Repensar la sexualidad desde el campo migratorio: una etnografía multisituada sobre parejas heterosexuales migrantes colombianas. *Revista de estudios sociales*, 49: 101-112. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/revestud-soc/8458> <https://journals.openedition.org/revestud-soc/8458>
- Pérez Grande, D. (2008). Mujeres Inmigrantes: Realidades, estereotipos y perspectivas educativas. *Revista Española de Educación Comparada*: 137-175.
- Hernández, Y. (2006). Acerca del género como categoría analítica. *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, 13(1). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/181/18153296009.pdf>, <https://www.redalyc.org/pdf/181/18153296009.pdf>
- Herrera, G. (2011). Género y migración internacional en la experiencia latinoamericana. De la visibilización del campo a una presencia selectiva. *Política y Sociedad*, 49 (1): 35-46. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/38819711.pdf> <https://core.ac.uk/download/pdf/38819711.pdf>
- Lippman, W. (2003). *La opinión pública*. Cuadernos de Langre.
- López, Z., Ochoa, M. S., Leyva, R., y Ruiz, M. (2010). Vulnerabilidad a infecciones de transmisión sexual y SIDA en mujeres en situación de desplazamiento forzado. Medellín, Colombia. *Investigación y educación en enfermería*, 28 (1): 11-22.
- Magliano, M. (2009). Migración género y desigualdad social. La migración de mujeres bolivianas hacia Argentina. *Estudios feministas, Florianópolis*, 17 (2): 349-367. Recuperado

- de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2009000200004 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2009000200004
- Micolta, A. (2011). La autoridad en el cuidado de hijos e hijas de madres y padres migrantes. *Revista latinoamericana de estudios de familia*, 3: 9-24. Recuperado de: http://vip.ucaldas.edu.co/revlatinofamilia/downloads/Rlef3_2.pdf http://vip.ucaldas.edu.co/revlatinofamilia/downloads/Rlef3_2.pdf
- Miranda, M. (2012). Diferencia entre la la perspectiva de género y la ideología de género. *Dikaion*, 21 (2): 337-356 Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v21n2/v21n2a02.pdf> <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v21n2/v21n2a02.pdf>
- Morad, P. (2011). Vida Familiar, Vinculos Parentales y Migración Transnacional Colombiana : Cambios y Permanencias. *Confluente. Revista de Distribución Iberoamericana*, 3 (1). 62-82.
- Morán, M., y Yépez, M. (2018). Dinámica laboral del inmigrante venezolano como forma de subsistencia, en la ciudad de guayaquil; sector bastión popular, durante el período de enero a agosto del 2018. (Tesis de Grado). Universidad de Guayaquil. Recuperado de: http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/35842/1/DIN%2c%2081MICA%20LABORAL%20DEL%20INMIGRANTE%20VENEZOLANO%20COMO%20FORMA%20DE%20SUBSISTENCIA%2c%20EN%20LA%20CIUDAD%20DE%20GUAYAQUIL_.pdf http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/35842/1/DIN%2c%2081MICA%20LABORAL%20DEL%20INMIGRANTE%20VENEZOLANO%20COMO%20FORMA%20DE%20SUBSISTENCIA%2c%20EN%20LA%20CIUDAD%20DE%20GUAYAQUIL_.pdf
- Moya, M., Expósito, F., y Padilla, J. (2006). Revisión de las propiedades psicométricas de las versiones larga y reducida de la escala sobre ideología de género. *International journal of clinical and health psychology* 6.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2003). *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas*. ACNUR.

- Organización Mundial de la Salud. (2016). *Promoción de la salud sexual. Recomendaciones para la acción*. OMS.
- Organización Panamericana de la salud. (2000). *Promoción de la salud sexual: recomendaciones para la acción*. Recuperado de https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=3
- Osborne, R., y Molina, C. (2008). Evolución del concepto de género. *Empiria*, 15: 147-182.
- Pavajeau, C., y Tovar, C. (2010). Hombres en situación de desplazamiento: transformaciones de la masculinidad. *Revista de Estudios Sociales*, 36: 95-102. Disponible en: "<https://journals.openedition.org/revestudsoc/13587>" <https://journals.openedition.org/revestudsoc/13587>
- Pérez, M. (2008). Mujeres inmigrantes: realidades, estereotipos y perspectivas educativas. *Revista Española de Educación Comparada*, 14: 137-175. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/7484/7152> <http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/7484/7152>
- Ram, L. M. (2018). Representaciones discursivas de las migrantes venezolanas en medios digitales. *Raled*, 18 (2): 42-58. Recuperado de: <https://raled.comunidades.org/index.php/raled/article/view/319/267> <https://raled.comunidades.org/index.php/raled/article/view/319/267>
- Robalino, A. (2018). *Estrategias emprendidas por las mujeres migrantes venezolanas calificadas en Quito para enfrentar los desafíos y dificultades en su inserción laboral*. FLACSO.
- Ruiz, D. (2010). El desplazamiento forzado tiene rostro de mujer. *La manzana de la discordia*, 5 (1): 65-78.
- Ruiz, M. C. (2008). Migración transfronteriza y comercio sexual en Ecuador: condiciones de trabajo y las percepciones de las mujeres migración. En: Gioconda Herraera y Jacques Ramírez (editores): *América Latina migrante: Estados, familias, identidades*. FLACSO
- Segura, N., y Meertens, D. (1997). Desarraigo, género y desplazamiento interno en Colombia. *Nueva Sociedad*, 148: 30-43. Recuperado de: <https://www.nuso.org/media/articles/>

downloads/2576_1.pdf https://www.nuso.org/media/articles/downloads/2576_1.pdf

- United States Agency for International Development. (2008). *Programas de USAID aluden a Violencia Basada en Género. Guía Para Funcionarios de Programas de Salud*. Recuperado de: <http://www.endvawnow.org/>. <http://www.endvawnow.org/>
- Villacres, G. (2009). *La Industria Del Sexo De La Ciudad De Quito Y Las Representaciones Sobre Las Trabajadoras Sexuales Colombianas*. Abya-Yala.
- Villavicencio, L., Orellana, A., y Tenorio, P. (2019). Prejuicios y estereotipos negativos que perciben los niños de emigrantes de sus compañeros de escuela. *Maskana*, 3 (1): 1-12.
- Wilches, I. (2010). Lo que hemos aprendido sobre la atención a mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado colombiano. *Revista de Estudios Sociales*, 36: 86-94. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n36/n36a08.pdf> <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n36/n36a08.pdf>



Capítulo VII

Análisis de los retos de gobiernos y ONG en políticas de intervención humanitaria

Analysis of the challenges of
governments and NGO in humanitarian
intervention policies

Carlos Estrella

Carlos Estrella

Actor humanitario. Su formación de pregrado fue en Abogacía y Psicología. Magister en Estudios Internacionales, Derecho Internacional y Derechos Humanos. Se ha desempeñado como investigador, docente universitario y consultor internacional en temáticas relacionadas con políticas públicas, derechos humanos, derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, psicología social, metodologías de protección comunitarias y memoria histórica en Centro y Suramérica, y África.

Actualmente ejerce la función de Coordinador Regional del Servicio Jesuita a Refugiados en Colombia.

carlosestrellab@gmail.com

carlos.estrella@jrs.net

Dedicatoria

A Nicolás, por la humanidad que proyecta en su
accionar y de quien aprendo cada día.



Resumen

La evolución de las relaciones entre Estado y organizaciones no gubernamentales, frente al acompañamiento de la población relativa a este estudio, no pueden ser leídas desde la linealidad ni engloban una sola forma de relacionarse. Las diferentes bifurcaciones que presentan han sido condicionadas por los contextos económicos y sociales, los cuales son tan diversos como las economías propias de un país o como las improntas culturales de los mismos.

Los nuevos retos que implica la armonización del trabajo humanitario realizado por las ONG y el papel del Estado, contemplan nuevos escenarios donde el alcance de intervención pueda ser mayor al inicialmente planteado, en términos de protección de derechos; o usado como una herramienta para incentivar un fin político del Estado, que no siempre supondrá la protección de la población acompañada. Los Estados y las ONG plantean discrepancias, pues pese a que pueden tener objetivos comunes, el abordaje de las realidades les plantea caminos separados, donde, por un lado, se perfilan las necesidades políticas y, por otro lado, las humanitarias.

Palabras Clave: Estado, Estado de bienestar, ONG, Acción humanitaria.



Abstract

The evolution of the relationship between the State and Non-Governmental Organizations, compared to the accompaniment of the target population, can not be read from linearity, nor does it encompass only one way of relating. The different bifurcations that present have been conditioned by the economic and social contexts, which are as diverse as the economies of a country or as the cultural imprints of it.

The new challenges represented by the harmonization of humanitarian work carried out by NGOs and the role of the State contemplate new scenarios, where the scope of intervention may be greater than initially proposed, in terms of protection of rights; or it could be used as a tool to encourage a political end of the State. The end will not always be the protection of the accompanied population. States and NGOs raise discrepancies, because, although they may have common objectives, the approach to realities presents them with separate paths, where on the one hand political needs are outlined and, on the other, humanitarian ones.

Key Words: State, Welfare State, NGO, Humanitarian Action.



Una nación no debe juzgarse por cómo trata a sus ciudadanos con mejor posición, sino por cómo trata a los que tienen poco o nada.

Nelson Mandela

Introducción

La población, el Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONG), y la evolución de sus relaciones, injerencias, aportes, retos y políticas adoptadas para la intervención humanitaria, son analizadas en este capítulo.

En él, tanto el Estado como las ONG han pasado por diferentes procesos, íntimamente ligados al desarrollo de políticas que han incorporado nuevas directrices, tanto en su proceder (para el caso de las organizaciones no gubernamentales), como en su legislación interna (en el caso de los Estados), decantando dos alcances claros. Primero: el propósito de suplir unas políticas paternalistas y reemplazarlas por un trabajo enfocado en el desarrollo de capacidades, activación de resiliencia, autogestión y autosostentamiento. Segundo: el posicionamiento de lo Humanitario como forma de incidir en política pública o como objetivo político en determinados contextos.

Una consecuencia directa de este panorama es el cambio en las políticas sociales del Estado, las cuales permiten incorporar en la agenda pública nuevos principios, temas y enfoques; además de adoptar una posición más diplomática frente a las organizaciones no gubernamentales, incorporando, incluso en algunos contextos, el desarrollo de proyectos con recursos públicos, pero delegando su implementación a las ONG. Asimismo, los organismos no gubernamentales han ampliado el espectro de los principios

humanitarios, incorporando en determinados escenarios principios insertos dentro de la legislación interna de un Estado en su accionar. Estos escenarios se enmarcan en una delgada línea de coexistencia entre lo “humanitario” y lo “político”, advirtiendo que la cercanía puede desdibujar el fin.

La continua politización de lo “humanitario” se plantea como un escenario de riesgo, en donde los Estados lo incorporan a su narrativa como herramienta legitimante de su accionar, un terreno en donde las ONG deben desarrollaran su misión (Thompson, 1995).

Bajo estos parámetros se elabora este capítulo, y lo dividimos en cuatro títulos. El primero hace referencia a la tipología de relacionamiento entre Estado y ONG alrededor del mundo, con el fin de tener una mirada global; el segundo centra su desarrollo en la evolución de las relaciones entre Estado y ONG, en países como los pertenecientes a Centro y Suramérica, para obtener una mirada local más profunda que permita encontrar cercanías entre los países y sus políticas; el tercero invita a indagar sobre la correspondencia entre los modelos del Estado y de las ONG frente a las políticas públicas, con el fin de evidenciar vasos comunicantes que permitan ampliar el alcance de las intervenciones; y el cuarto título plantea una preocupación frente a la instrumentalización de lo *humanitario* como medio político para legitimar el accionar de un Estado y la disyuntiva de intervención de las ONG frente a ese contexto. Finalmente se presentan las conclusiones.

La tipología de relacionamiento entre estado y ONG

La dinámica estatal de asumir, en mayor o menor medida, las responsabilidades que le competen frente a vacíos de protección, determina el accionar de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro. El desarrollo de la operación se despliega, entonces, ante la ausencia o baja preocupación del Estado en la provisión de servicios o protección de derechos.

Bajo este marco, el protagonismo e intervención de las ONG, en las áreas donde el Estado se repliega, no interviene o desmejora su Estado de Bienestar, por lo que se presenta como una opción válida y legítima. Sin embargo, el delimitar el relacionamiento Estado/ONG a una mera sustitución de funciones es erróneo.

El contexto particular de un país se define, en gran parte, por la relación mancomunada entre el Estado, sus relaciones económicas y sus relaciones sociales; los cuales, a su vez, determinan el grado de relacionamiento entre el Estado y los organismos del tercer sector. Así, Seibel (2009) enfatiza su mirada en el dinamismo de estas relaciones y en su constante cambio, planteando elementos claves a considerar como las diferentes categorías de autonomía Estatal, los diferentes radios de acción, los actores estratégicos en cada uno de esos escenarios y las diferentes formas de interacción entre los implicados. Partiendo de estos preceptos, se distinguen a nivel global diferentes tipos de relaciones entre Estado (bajo su representación de Estado de bienestar) y las ONG (Seibel, 1990).

La primera relación está representada por países como los de Norteamérica, modelo conocido como *market driven* (conducido por el mercado), en el que las ONG juegan un papel protagónico como proveedora de servicios para el desarrollo de ese estado de bienestar propuesto por el Estado. De esta forma, no solo recurren a fuentes tradicionales de financiación, sino que tienen como financiador de gran parte de su operación al mismo Estado (Wolfe, 1989).

La segunda relación está representada por países como Suecia, modelo conocido como *state driven* (conducido por el Estado), en el que las ONG tienen un papel secundario, delegado a identificar necesidades, y en donde el Estado es quien toma el liderazgo y provee los servicios sociales.

La tercera relación está representada por países como los del Reino de los Países Bajos, conocido como *corporate* (corporativo),

en el que la implementación de las políticas públicas está dinamizada por el Estado, el cual, junto a ONG financiadas casi en su totalidad por el mismo gobierno, suman un trabajo en conjunto.

La cuarta relación está representada por países como China, modelo en el que el papel central lo ejerce el Estado, en la implementación de políticas públicas, y relega, limita y condiciona el alcance de las ONG, a tal punto que la participación y rango de impacto de estas es prácticamente nulo, sobre todo para las extranjeras.

La quinta relación está representada por países como los pertenecientes al África Oriental o cuerno de África (no todos), modelo en donde se presentan Estados muy débiles o fallidos, y en el que las ONG suplen el papel del Estado en su rol de propender por un estado de bienestar.

Por otra parte, en países ubicados en Centro y Suramérica se hace necesario ahondar en estas dinámicas, con miras a tener una noción más clara de la relación y evolución de sus modelos adoptados.

Evoluciones de las relaciones entre Estado y ONG en países como los pertenecientes a Centro y Suramérica

Paulatinamente, los Estados han venido sobrellevando una serie de reformas que responden a las nuevas exigencias económicas mundiales y a los cambios en el contexto social, con el fin de dar respuesta a las dinámicas de un mercado globalizado. Estos procesos, a su vez, se alimentan de la idea de preponderancia de la actividad privada frente a la pública, redefiniendo sus roles económicos y sociales. En este escenario se discute el tamaño, estructura y eficiencia del Estado frente a los retos sociales y económicos del contexto.

Es así como los Estados, principalmente en Centro y Suramérica, considerar como fundamentales tres elementos para la

priorización de problemas, que acarreen mayor responsabilidad o que brinden un escenario de validación o legitimidad. El modelo adoptado, la lectura de contexto socioeconómico y la voluntad política de quien gobierna, son los criterios desde los que se moverá el Estado para plantear sus acciones.

Este proceso, al tener desde su planteamiento elementos subjetivos, suele generar vacíos en la lógica de protección de derechos, atención excesiva de algunos sectores y acciones desligadas de procesos, sujetas a la posición política del gobierno de momento. En este sentido, el Estado también deberá definir si juega un rol central, dentro del *Estado de Bienestar*, o si se desliga y promueve su dinamización desde las ONG. La decisión adoptada se insertará en las políticas públicas. Al respecto, retomo las apreciaciones de Franco (1994), quien evidencia el papel fundamental del conocimiento, referente a política pública y política social, como fuente de éxito y complemento esencial de la voluntad política.

El panorama plantea varias acciones y decisiones insertas en las políticas públicas, que se pretenden desarrollar en paralelo a la intervención de las ONG; por ello, la convergencia entre Estado y organismos del tercer sector debe esbozar unos criterios mínimos comunes que les permitan alcanzar objetivos claros y escenarios protectores de derechos.

Como caso común, en Centro y Suramérica se suscriben los siguientes mínimos:

- Una relación clara entre la normatividad que preside una política en realización y sus actividades.
- Una adecuada lectura de contexto en términos sociales, políticos y económicos.
- Una caracterización que permita determinar el alcance de las partes implicadas en la implementación de las políticas públicas o acciones.
- Una experticia técnica de las personas, referente a la comprensión de las políticas adoptadas.

- Unas rutas o canales de comunicación fluidos entre las partes implicadas en implementar la política, así como la actitud y disposición de las personas que lo ejecuten.

Estos criterios proporcionan unos mínimos que permiten orientar, de manera eficiente, las estrategias planteadas; no obstante, las cargas que se otorguen permitirán maximizar o minimizar el efecto sobre los factores priorizados.

Por otra parte, la idea de que “la mejor política social es la política económica” (Franco y Lanzaro, 2006) delimita el nuevo escenario de intervención y corresponsabilidad de Estado y ONG. Se presume que el incremento del crecimiento económico es directamente proporcional al incremento de la calidad de vida y a la disminución de características asociadas a sectores con ingresos económicos muy bajos. Esto da pie a pensar que los servicios que antes eran suministrados por el Estado, o aquellos que subyacen de las nuevas dinámicas del contexto, serán suministrados de mejor manera bajo la oferta/reglas del libre mercado. Pero, si bien es cierto que el crecimiento económico es una categoría necesaria, su mirada reduccionista no contempla que hay otros factores asociados a las dinámicas humanas que deben considerarse para que una política pública social tenga éxito. Este abordaje amplio se lo conoce como políticas integradas (Cunill-Grau, 2014).

En este escenario, los recursos del Estado se reducen paulatinamente para atender las actividades ligadas a la política social, y proyectadas bajo el modelo de *Estado de Bienestar*; de esta manera, el escenario naciente cambia e invierte las cargas de responsabilidad dejando una amplia zona gris en la cual se mueven las ONG, en mayor medida, y en donde el Estado replantea su estrategia de intervención, “renunciando” a una parte de su responsabilidad social o transfiriendo, a las organizaciones del tercer sector, su cuidado.

La apuesta por articular esfuerzos presupone un mayor impacto en las acciones propuestas, por ello se incentiva a que el Estado promueva una política articulada entre lo económico y lo so-

cial, en donde la distribución presupuestal responda a un análisis objetivo del contexto que le subyace. No obstante, la articulación entre política social y económica aun es deficiente en la mayoría de países de Centro y Suramérica.

Correspondencia entre los Modelos del Estado y de las ONG frente a las Políticas Públicas

Los impactos, producto de la acción mancomunada entre Estado y ONG, a nivel social, cultural, económico y político, no han sido considerables ni han tenido un impacto estructural sobre los vacíos del estado. Por un lado, las ONG desarrollan intervenciones parciales, limitadas por los recursos o los indicadores que de un proyecto surjan; mientras que la intervención del Estado se limita a escenarios que le permitan ganar legitimidad.

Mas, se evidencia con mayor frecuencia una relación de colaboración estrecha entre las organizaciones públicas y las organizaciones del tercer sector. Con ello aumenta la posibilidad del impacto transformador sobre las intervenciones realizadas, ubicando el foco en los vacíos existentes en lógicas de protección de derechos y dejando de lado las posturas políticas que los hacían mantener distantes. Esto permite optimizar las intervenciones en un contexto de financiamiento limitado en el que las organizaciones del tercer sector y cooperantes incrementan los niveles técnicos para destinar fondos y exigen herramientas claras que permitan evidenciar los impactos de la intervención.

Todo esto incide al otorgar un protagonismo más activo de la población acompañada, en todas las fases del desarrollo de los proyectos; y a su vez exige a las ONG y al Estado a incluir y perfilar las nuevas propuestas con herramientas que permitan hacer unos análisis del impacto, seguimiento y rendición de cuentas. El desarrollo conjunto de estas dos acciones posibilita mayor sostenibilidad de las metas propuestas.

Aunque el trabajo del Estado y las ONG presenta marcadas diferencias en recursos, rangos de acción, cobertura, entre otros, también tiene cercanías relacionadas con los ámbitos de intervención, población objeto, herramientas de intervención y seguimiento, que expresan visiones compartidas. Asimismo, el discurso de las orillas opuestas, que manejaban Estado y ONG, paulatinamente se va desmontando para permitir uno de colaboración y respeto por las discrepancias, con el fin de aunar esfuerzos en el desarrollo de proyectos; aunque los objetivos finales puedan diferir. Es así como encontramos proyectos estatales operados por ONG.

Lo mencionado anteriormente se desarrolla como una tendencia, principalmente en los países de Centro y Suramérica, ante lo cual la mayoría de las organizaciones del tercer sector han respondido de manera afirmativa, partiendo del reconocimiento de que las formas de intervención históricamente adoptadas por estas últimas no producen un impacto socioeconómico que permita transformar realidades. De igual forma, las ONG, al mejorar su impacto, ganan validación de su accionar, permitiéndoles acceder a otros sectores de financiamiento que históricamente no eran tenidos en cuenta, como organizaciones empresariales, las cuales paulatinamente vienen incorporando el componente social como parte de su contribución al desarrollo del sector donde ejercen su operación, o como forma de promocionarse.

En este contexto, los Estados y las organizaciones empresariales tejen cercanías con las ONG al mirar un valor agregado en su intervención, dada la experticia desarrollada en determinados sectores; esto les permite plantear proyectos conjuntos o convocarlas como entes operadores de una acción. Coligado a estos acercamientos, se encuentra la baja capacidad de las ONG para replicar sus experiencias a lo largo de todo un territorio, limitando su intervención al espacio local. Entonces, se hace natural la complementariedad del Estado para incrementar el alcance.

Este escenario brinda un ambiente óptimo para que, a partir de las experiencias exitosas de las ONG, se puedan posesionar nuevas formas de abordar temáticas que antes no tuvieron mayor impacto por parte del Estado, así como también la posibilidad de evidenciar vacíos no detectados por el mismo, siendo esta la plataforma de entrada para su incorporación en las políticas públicas y dejando una capacidad local instalada que cuenta con el respaldo/obligatoriedad de una política estatal (Thompson, 1995).

De esta misma forma, el planteamiento de proyectos conjuntos, o proyectos estatales, financiados por organizaciones de cooperación, ha permitido la incorporación de perfiles profesionales que tienen su formación en las ONG, facilitando la incorporación de enfoques, conceptos y formas al desarrollo de los proyectos estatales, equilibrando los discursos y accionar entre las partes. De aquí nacen los acercamientos en discursos como igualdad de género, enfoque diferencial, enfoque étnico, entre otros (Thompson, 2015).

El identificar las relaciones que subyacen de este contexto representa un punto de partida para el trabajo mancomunado entre las partes. A continuación se identifican las siguientes:

- Relaciones de Cooperación, en las que se coordina el trabajo entre organizaciones del tercer sector y el Estado. En este escenario se comparten estrategias de intervención similares y se generan espacios de retroalimentación o asistencia técnica, procurando avanzar sobre las coincidencias y respetando las diferencias, aunque la motivación final pueda ser disímil.
- Relaciones de Conflicto, en donde se presentan marcadas diferencias entre el Estado y las ONG, generando enfrentamientos continuos respecto a formas de actuar en Políticas de Estado, Derechos Humanos, entre otros. Pese a que, en teoría, se comparten objetivos comunes (como generar condiciones dignas a población vulnerable), en este escenario no hay una colaboración, ni relacionamiento entre las partes y se

adoptan discursos críticos frente a las formas de proceder de ambas instancias.

- Relaciones de Coexistencia donde tanto ONG como Estado comparten escenarios de acción sin necesidad de establecer relaciones de cooperación ni de conflicto, respetando el actuar de las partes y trabajando en paralelo frente al acompañamiento de una comunidad (Barreto, Engelbert, Bobadilla y Percy, 2000, p. 437).

La materialización de estas relaciones se produce en diferentes niveles de impacto, los cuales, en escenarios favorables, pueden ir desde la incorporación de experiencias validadas en políticas públicas, o en la generalización de prácticas exitosas en todo un territorio nacional, hasta el posicionamiento de enfoques en lógica de protección de derechos. Y en escenarios menos favorables se podrían establecer señalamientos que deterioren la legitimidad del accionar, hasta cierres del espacio humanitario. Es así como la instrumentalización de lo Humanitario, por parte de los Estados, genera una señal de alerta en el accionar de las ONG.

La instrumentalización de lo humanitario como medio político para legitimar el accionar de un Estado y la disyuntiva de intervención de las ONG frente a ese contexto

La acción humanitaria debe ser guiada por un mandato de sensibilidad, en el que deben garantizarse los principios de neutralidad, imparcialidad, humanidad e independencia. La Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas afirma que en ningún caso la ayuda humanitaria debe ser instrumentalizada con fines políticos, siendo su fin primordial la protección de la vida, la mitigación del sufrimiento y la garantía de los derechos humanos (Thompson, 1995).

Actualmente, muchos Estados han adoptado una narrativa frente a las situaciones de conflicto armado. Dichas acciones tienden a etiquetarse como “humanitarias”; expresiones como “intervención humanitaria”, “bombardeo humanitario”, entre otras, son cada vez más comunes en los discursos de los Estados para intentar legitimar su accionar.

El uso indiscriminado de esta terminología induce, de manera errónea, a sacar conclusiones que opacan la percepción del accionar humanitario desarrollado por las ONG. También pone en vilo la naturaleza misma de su implementación, tergiversando su fin para legitimar la imposición de la fuerza como camino válido para lograr un fin.

De esta manera, los Estados, cada vez con más frecuencia, camuflan un objetivo político o militar con una acción de respuesta humanitaria y muchas veces se escudan en interpretaciones fraccionadas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o del derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

Esta nueva tendencia de los Estados preocupa a las ONG y plantea escenarios de discrepancia, en donde las distancias entre unos y otros se hacen cada vez más evidentes.

Este planteamiento (de que la acción humanitaria y la intervención armada puedan ser compatibles, en el marco del DIH), es un tema sobre el cual los Estados deberían tener un consenso. Concretamente se piensa que la obligación de respetar los tratados firmados y, a su vez, el hacerlos respetar, plantea una obligación que permite el uso de la fuerza; toda vez que se dibuja una zona gris que se presta a interpretación de acuerdo con la posición política que ostente cada Estado. Sin embargo, el tener como argumento esa única expresión es una posición errónea, pues el artículo 89 del primer protocolo adicional del año 1977 señala que el solo DIH no puede ser usado (como fundamento) para justificar un accionar fuera del marco de la Carta de las Naciones Unidas.

Esta última afirmación es clave, porque desvirtúa el argumento ligero expuesto por los Estados, en donde ahora se hace una clara distinción entre *jus ad bellum* (derecho a hacer la guerra) y *jus in bello* (derecho al modo de hacer la guerra), lo que permite a las ONG un escenario de maniobra mayor en la lógica de protección frente a las personas acompañadas, y marca una pauta para los Estados al momento de querer politizar lo humanitario.

Ahora bien, si un Estado armoniza las dos distinciones, anteriormente expuestas, podría plantear una intervención armada como parte de una acción humanitaria.

Frente a esta disyuntiva, presentada por el contexto, las ONG encuentran algunas pistas para enfrentar este tema; una de ellas hace referencia a los límites, tanto a los planteados por la acción armada sujeta a lo humanitario, como en los del alcance de la acción humanitaria. Otra pista es que la acción humanitaria está planteada para actuar frente a las consecuencias, pero no frente a las causas de los conflictos.

La acción humanitaria implementada por las ONG debe ser inherente, nunca impuesta a la fuerza o coercitiva. Por ello, el accionar humanitario ligado a la intervención armada carece de compatibilidad. Sin embargo, se pueden encontrar vasos comunicantes en acciones puntuales, delimitando un marco en el cual la acción humanitaria pueda ser realizada con éxito, como en el caso de la participación de personal militar en la creación de corredores seguros para la entrega de la asistencia humanitaria.

Finalmente, las ONG deben tener mucho cuidado en abrir su operación a actividades que las deslegitime, a riesgo de comprometer sus principios humanitarios, teniendo especial cautela con escenarios en los que podrían quedar asociados a objetivos políticos y militares de un Estado.

Conclusiones

Durante el transcurso de los años, el contexto económico y social ha condicionado la manera de relacionarse entre el Estado y las ONG. Los cambios habituales y el modo en que estos se han asumido en estas instancias han modificado la forma de ejecutar intervención humanitaria. Los Estados han desarrollado formas particulares de ejercer su rol dentro del *Estado de bienestar*. No hay una única forma de relacionarse entre Estados y ONG, pues estas relaciones se derivan de patrones históricos, culturales y políticos.

Es de resaltar que los niveles de impacto de las ONG difieren de acuerdo con el grado de relacionamiento con los Estados donde implementan su acción, o con las políticas impuestas por el gobierno. Es así como se identifican actualmente elementos o prácticas comunes entre los Estados y las ONG.

Se observa que tanto el Estado como las ONG cualifican su intervención en términos de rendición de cuentas, seguimiento e integración de la población, acompañada en todos los ciclos de elaboración de proyectos, lo que se ha complejizado en el contexto actual Latinoamericano.

No obstante, los modelos adoptados por Estados, como los pertenecientes a Centro y Suramérica, y las ONG con acción en estos países, tiene una tendencia a la uniformización en el relacionamiento con el Estado y en las estrategias de intervención. En tal sentido, la complementariedad de las acciones entre Estados y ONG posibilita incrementar el impacto del objetivo propuesto; y, de igual modo, el aporte del capital humano proveniente de ONG a escenarios estatales posibilita un mayor grado de interlocución, estableciendo escenarios comunes y discursos similares.

El trabajo mancomunado y el creciente financiamiento del Estado a las ONG hacen que coexistan en un escenario donde se pueden ver comprometidos los principios humanitarios, de modo tal que la politización de lo humanitario plantea un contexto de

riesgo frente al desarrollo de la operación de las ONG. En este contexto, resulta necesaria la reflexión constante de la posición de cada uno de los actores.

Los Estados y las ONG plantean discrepancias entre la compatibilidad de intervención militar como parte de la intervención humanitaria, pues pese a que pueden tener objetivos comunes, el abordaje de las realidades les plantea caminos separados, donde por un lado se perfilan las necesidades políticas y, por otro lado, las humanitarias.

Referencias

- Alan (1992). *Welfare States, voluntarism and private charity: the case of Scandinavia*, Working Papers. Center for the Study of Philanthropy.
- Barreto, E., Bobadilla P. (2000). Las ONG y el Estado en torno a las políticas sociales. *Revista de Ciencias Sociales*, 6 (3): 3437-461.
- Franco, R. y Lanzaro, J. (2006). Políticas sociales y económicas integradas. Esbozo para una socioeconomía política. En CEPAL/CLAD/SELA. *Desarrollo con equidad*.
- Franco, R. (1994). *Desarrollo social y políticas sociales en América Latina en los noventa*. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2810/1/S301441F825P%20es.pdf>. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2810/1/S301441F825P es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2810/1/S301441F825P%20es.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (1991). *Resolución 46/182: Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/RES/46/182> <https://undocs.org/es/A/RES/46/182>
- Organización de las Naciones Unidas. (1977). *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 112 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I)*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0185.pdf?view=1> [https://](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0185.pdf?view=1)

www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0185.pdf?view=1

- Siebel, W. (1990). Government-Nonprofit relationship in a comparative perspective: *the cases of France and West Germany*, Paper for "The Nonprofit sector in the United States and Abroad: Cross Cultural Perspectives". Boston, Massachussets. Voluntas Vol. 1 No. 1
- Cunill-Grau, Nuria. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es.
- Thompson, A. (1995). *Políticas públicas y sociedad civil en Argentina*. El papel de las organizaciones sin fines de lucro. Cedes.





