

**Transformaciones del Estado desde arriba y desde abajo.
Retos de la migración venezolana para las instituciones y la sociedad de Cali (2015 a 2019)**

JULIÁN DAVID VIDAL QUINTERO

Universidad ICESI

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Programa de Ciencia Política con Énfasis en Relaciones Internacionales

Programa de Derecho

Santiago de Cali, Colombia

2020

Transformaciones del Estado desde arriba y desde abajo. Retos de la migración venezolana para las instituciones y la sociedad de Cali (2015 a 2019)

JULIÁN DAVID VIDAL QUINTERO

Proyecto de Grado

Tutor

Luis Fernando Barón Porras, PhD.

Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Universidad Icesi

Universidad Icesi

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Programa de Ciencia Política con Énfasis en Relaciones Internacionales

Programa de Derecho

Santiago de Cali, Colombia

2020

Agradecimientos

A quienes me ofrecieron la oportunidad de escuchar en profundidad sus relatos, experiencias y conocimientos para la comprensión del tema de investigación. Sin esperarlos, este trabajo me permitió conocer sus realidades y compartir momentos especiales en alguna oficina o cafetería.

Al profesor Luis Fernando Barón por su guía y constante retroalimentación personal y académica en la elaboración del proyecto.

A los profesores Natalia Rodríguez y Rafael Silva por sus valiosos comentarios y sugerencias.

A mi familia y amigos por su apoyo incondicional y disposición para discutir sobre los temas que se tratan en este trabajo.

A mi Universidad Icesi por otorgarme las herramientas metodológicas, conceptuales y humanas para la realización de esta investigación.

Resumen

Este trabajo ofrece una reflexión sobre los procesos de re-configuración local del Estado-nación, a partir de los impactos que ha tenido el éxodo venezolano en Cali, Colombia, en el nivel institucional y social, principalmente entre 2015 y 2019. Utilizando una metodología de revisión de textos académicos y documental, así como la realización de entrevistas en profundidad y un ejercicio autoetnográfico, el trabajo muestra los siguientes hallazgos principales:

1. La situación económica, política y social de Venezuela se ha degradado progresivamente, por lo menos desde los años 60, hasta desatar un proceso de movilidad humana transfronteriza y a gran escala.
2. En general, los estudios sobre formación del Estado-nación colombiano no tienen a las migraciones internacionales como centro de sus análisis.
3. La política migratoria colombiana ha sido desarrollada considerablemente desde un *enfoque de soberanía y seguridad estatal*, mientras que el *enfoque de derechos humanos* aún es incipiente.
4. La movilidad masiva de venezolanos hacia Cali ha producido ajustes institucionales y sociales, tanto por dentro como por fuera de la institucionalidad estatal nacional y local. Algunos de esos ajustes tienen fundamento en la experiencia del desplazamiento forzado interno.

Tabla de contenido

1. Introducción: movilidad humana y efectos en la re-configuración del Estado local	5
2. Planteamiento del problema: orígenes y despliegue del éxodo venezolano	11
2.1. Des/democratización: Pacto de Punto Fijo, chavismo y “poschavismo”	11
2.2. El desarrollo de la crisis migratoria	15
3. ¿Cómo comprender la “formación del Estado”?.....	16
4. Referentes teóricos del “Estado-nación”: movilidad humana, ciudadanía y derechos humanos	18
5. Aproximaciones sobre la formación del Estado-nación colombiano.....	21
5.1. Las migraciones internacionales en los análisis sobre la formación del Estado-nación colombiano.....	26
6. Desplazamiento forzado interno en la formación del Estado-nación colombiano.....	27
6.1. Algunas respuestas institucionales frente al desplazamiento forzado interno	32
7. La migración internacional en algunos Estados-nación y Colombia	33
8. Soberanía, seguridad y derechos humanos en la política migratoria colombiana.....	37
8.1. Posibilidades de regularización migratoria: enfoque de soberanía y seguridad estatal	38
8.2. De una definición tradicional a una regional ampliada sobre refugiado.....	41
8.3. ¿Definiciones rígidas ante nuevas realidades?.....	45
8.4. Definición regional de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984	46
8.5. Alcances de la definición ampliada a la luz del Sistema Interamericano	50
8.6. Reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia.....	53
9. Un <i>relato</i> de algunos actores sobre el proceso de movilidad humana en Cali.....	57
9.1. El Estado: de una Venezuela democrática y económicamente deteriorada a una migración estrepitosa	59
9.2. La institucionalidad: aprovechar los saberes y luchar por la flexibilización institucional.....	63
9.3. Sociedad: la importancia de los lazos familiares y vecinales	74
10. La cultura: la fusión cultural es ineludible.....	79
11. Discusión y reflexiones finales	81
Bibliografía	92

1. Introducción: movilidad humana y efectos en la re-configuración del Estado local

Para muchos colombianos es evidente que al circular por las calles o, incluso al estar en sus hogares, deambulan muchos inmigrantes y refugiados venezolanos en búsqueda de un sustento diario o de apoyo institucional y ciudadano. Transitar por las carreteras del país, como las que conducen hacia el sur fronterizo es una experiencia que necesariamente implica visualizar grupos de venezolanos que caminan o se movilizan en vehículos en condiciones deplorables, incluso poniendo en riesgo sus vidas e integridad. En Cali, se ha evidenciado, por ejemplo, cómo muchas personas provenientes de Venezuela se ubican en semáforos, ocupan el espacio público para las ventas informales o la formación de asentamientos irregulares, o arriban en cantidades considerables a muchos barrios de la ciudad, en su mayoría marginalizados, en búsqueda de un lugar para vivir. En consecuencia, este trabajo surge de la experiencia de presenciar las dificultades de muchos migrantes y refugiados venezolanos y las deplorables condiciones humanitarias que muchos están sufriendo, además de las demandas que su presencia ha generado para el Estado colombiano desde una óptica subnacional.

La situación de movilidad humana desde Venezuela de los últimos años **no** se desató de manera intempestiva, sino de manera gradual por el deterioro económico, político y social derivado de procesos políticos que datan de los años 60. De acuerdo con estudiosos del fenómeno, el deterioro democrático en Venezuela tiene orígenes en el Pacto de Punto Fijo venezolano de 1958. Este acuerdo, entendido como un intento de democratización, tuvo efectos paradójicos en la política de Venezuela hasta 1998. Por su parte, las “fuerzas bolivarianas” se gestaron desde los años setenta y luego fueron erigidas en la vocación popular (López, 2008).

Con la llegada de Chávez al poder, el sistema de partidos políticos se desinstitucionalizó (Lalander, 2008) y el sector militar se inmiscuyó en la política y la economía (Álvarez, 2004; Hidalgo, 2007; Izurieta, 2015; Jácome, 2018 y Ramos, 2018). Gamboa, (2017) explica que la erosión democrática venezolana se propició, en parte, por las estrategias extrainstitucionales con objetivos radicales que utilizó la oposición. Así, se consolidó un régimen autoritario liderado por Hugo Chávez Frías, posteriormente asumido por Nicolás Maduro Matamoros, quien profundizó las consecuencias nocivas para la democracia y la economía (Corrales, 2017; López, 2016; Romero y Benayas, 2018). Incluso, la situación crítica de Venezuela ha sido categorizada como un “acto criminal” (Ellis, 2018).

Adicionalmente, las frágiles relaciones bilaterales entre Venezuela y Colombia también contribuyeron con el desarrollo de la crisis (Ellis, 2018; Morffe, 2016). En consecuencia, los antecedentes de la des-democratización derivada del pacto de Punto Fijo y la era chavista y poschavista explican buena parte de las causas domésticas de la desmesurada movilidad humana de los últimos años (Serbin, 2018 y Vargas 2018), que ha representado un desafío institucional y social para países de la región como Colombia y en particular para ciudades como Cali, entre las cuatro más grandes e importantes del país.

Este trabajo indaga sobre la formación del Estado-nación colombiano antes y después del proceso de movilidad humana desde Venezuela. En esa línea, metodológicamente se acoge a la perspectiva de Domínguez (2017), que propone observar al Estado desde la cotidianidad y las rutinas y rituales del día a día. Esta autora apuesta por analizar las relaciones mutuas entre sociedad y Estado en espacios locales, en los cuales estos “entes” provocan procesos de fusión de poder. Para ella, en el Estado confluyen relaciones de poder, modos de acción (mecanismos formales e informales) o actores con capacidades y posibilidades desiguales en diversas posiciones de jerarquía estatal.

De esta manera, el Estado es observado desde dos niveles: “desde arriba”, desde lo local o desde el Estado mismo, y “desde abajo”, desde las relaciones entre actores en diversas posiciones de jerarquía estatal o con capacidad de influir en dichas jerarquías). Estos actores, por dentro y fuera del Estado, interactúan en una *arena de regateo*, con capacidades distintas y desiguales (Martínez, 2013). Al hablar de Estado-nación se alude necesariamente a la relación de esta noción con las ciudadanías, las identidades, las formas del capitalismo y los procesos de globalización (Arendt, 2002; Jerade, 2015; Nejamkis, 2012; Vargas, 2011; Micolta, 2005; Alvites, 2009; Zamora, 2005; Villota, 2015; Palacios, 2007; y García, 2016).

Este estudio revisa, además, algunas de las más importantes aproximaciones sobre la formación del Estado-nación colombiano. Aunque en este campo hay muy variadas y juiciosas investigaciones en las ciencias sociales y humanas como las de González (2006, 2007); Ortiz (2013); Bolívar (1999); González, Bolívar y Vásquez (2002); Jiménez y Sideri (1985); Chaparro (2005); Wills (2014) y Giraldo (2015), la migración internacional no ha sido parte fundamental de sus análisis, y en términos generales se han centrado en las violencias, el conflicto o las dinámicas regionales/locales sin mayor énfasis en la movilidad humana, especialmente entre diferentes países.

González (2006, 2007), por ejemplo, destaca la importancia de los partidos políticos, la Iglesia católica, las elites regionales y locales, la presencia estatal diferenciada, el conflicto político armado y las violencias en la consolidación del Estado-nación. Ortiz (2013), por su parte, resalta el papel de la Iglesia católica en el siglo XIX con su doble rol de *institución polarizadora* y de *fuerza socializadora*.

Bolívar (1999) ahonda en el conflicto armado interno, las redes de poder locales y la oposición a la dominación del centro por parte de las periferias, mientras que, junto a González y Vásquez (2002), se ocupa de los enigmas de la evolución histórica y geográfica del Estado nacional colombiano, retomando la discusión sobre la dominación indirecta y las territorialidades periféricas resistentes al mando de un poder estatal central.

Jiménez y Sideri (1985) explican cómo las relaciones de poder internacionales (desde la economía política) que inciden en la consolidación del Estado nacional están mediadas por una *debilidad crónica* en el proceso de toma de decisiones, derivada de la evolución político-

económica del país que ha estado fundamentalmente ligada a la preponderancia de algunos centros industriales (Bogotá, Medellín, Cali o Barranquilla).

Ahora bien, Chaparro (2009) sostiene que las violencias suscitaron transformaciones constitucionales de gran envergadura (1863, 1886, 1991), pactos de alternancia del poder o políticas de seguridad a principios del siglo XXI. En la actualidad, el Estado persiste en una guerra con pasado, pero sin futuro (Wills, 2004), cuyo resultado ha sido el desarraigo familiar, social y político de numerosas personas (Giraldo, 2015).

De otra parte, Colombia acogió en su ordenamiento jurídico los Principios Rectores de los desplazamientos internos de 1998, los cuales generan en el Estado el deber de atender a millones de personas desplazadas. No obstante, las cifras de víctimas de desplazamiento forzado alcanzan los 7.535.682 para 2019, según la Unidad de Víctimas (2019). Para Adriana González (2015), el desplazamiento interno ha mutado en una migración transfronteriza y, de acuerdo con Sandra González (2018), las migraciones forzadas a finales del siglo XX se ubicaron como una preocupación mundial por tratarse de un fenómeno que perturbó a países como Colombia y Perú. Colombia, en particular, tuvo importantes cambios institucionales con la expedición de leyes, sentencias judiciales, creación de organizaciones o implementación de planes de atención a la población desplazada interna. Para Pérez (2001), por su parte, existe una fuerte correlación entre algunas expresiones (formas o repertorios de violencia) del conflicto armado con la proliferación del desplazamiento en los años 90s. De esta manera, al escalar el conflicto colombiano, el desplazamiento forzado interno también ha tenido efectos fuera de las fronteras del Estado y ha desatado una migración de nivel transfronterizo.

Las migraciones internacionales han evidenciado una paradoja de la globalización, conforme a la cual los bienes se mueven libremente, mientras que la movilidad humana es restringida. Casos como los de Estados Unidos, Cuba, México, España, la Unión Europea o Chile ponen de presente los retos que traen consigo los flujos migratorios para otros Estados-nación. Colombia, por su parte, ha sido caracterizado como un país expulsor que representa un tramo migratorio costoso y peligroso para muchos migrantes (Ocampo y Arboleda, 2016). En Colombia, el rol preponderante lo ha tenido la emigración, especialmente a partir de mediados del siglo XX, hacia países como Venezuela, Ecuador, Estados Unidos y España (Mejía, 2012). No obstante, en las últimas décadas Colombia pasó de ser un país emisor a receptor, particularmente desde inicios del siglo XXI (Palma, 2015).

Con el fin de aportar a las fortalezas y debilidades anotadas, este estudio, de carácter exploratorio, aborda el fenómeno de la migración masiva desde Venezuela hacia Cali de 2015 a 2019, para observar cómo afecta los procesos de re-configuración del Estado-nación colombiano, desde una perspectiva local. Así, este trabajo muestra que la movilización masiva de inmigrantes y refugiados venezolanos de los últimos años (2015-2019) ha producido un formidable desafío a la configuración del Estado-nación, que no solo ha transformado la conformación poblacional

(nacional y local), sino que también ha originado ajustes y respuestas sociales e institucionales a nivel nacional y local.

A nivel nacional, pese a importantes avances en materia de política migratoria, Colombia está en mora de establecer una de carácter integral, que responda a los movimientos y desafíos del mundo contemporáneo. Se argumenta que la política migratoria ha sido desarrollada ampliamente desde un enfoque de *soberanía y seguridad estatal*, con la expedición de numerosas disposiciones normativas que han creado procedimientos y documentos, varios de ellos transitorios, para ejercer control sobre las fronteras rebasadas por los flujos migratorios. Por el contrario, la política migratoria con un enfoque en *derechos humanos*, desde la óptica del Derecho de los refugiados, presenta también importantes avances, pero con dificultades para garantizar los derechos de buena parte de los venezolanos en Colombia que abandonaron su país de manera forzada y por causas “ampliadas” que definen instrumentos regionales de derecho internacional y a la vanguardia como la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Esto supone analizar el alcance, normativo y práctico, de instrumentos internacionales de *soft law* o “derecho blando” como la Declaración de Cartagena frente a instrumentos internacionales de *Hard law* o “derecho duro” como la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

Desde la perspectiva del Sistema Interamericano, el derecho a buscar y recibir asilo es una garantía que Estados como Colombia deben reconocer a quienes encajan en la definición de la Declaración de Cartagena. En especial, el concepto de *Control de convencionalidad* obliga a las autoridades colombianas, en especial la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, como entidad que tiene a cargo el reconocimiento de la condición de refugiado, a aplicar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito interno y la definición de ampliado de refugiado de la Declaración de Cartagena. Sin embargo, en la práctica las autoridades imponen obstáculos para el reconocimiento de la condición de refugiado, sobre todo acorde con la Declaración de Cartagena, y así lo han advertido entes no gubernamentales y la misma Procuraduría General de la Nación. La escasa normatividad en este aspecto ha sido expedida por el ejecutivo, mientras que el legislativo aún no expide alguna ley estatutaria que regule adecuadamente el derecho a solicitar asilo y la condición de refugiado, que es de rango constitucional. De este modo, el enfoque en *derechos humanos* no ha tenido el mismo alcance que el de la *soberanía y seguridad estatal*.

En el nivel local, el estudio realizado permite afirmar que, así como la experiencia del desplazamiento forzado interno ha incidido en la re-configuración del Estado-nación, también sentó unas bases institucionales o *saberes* que hoy han sido fundamentales para atender la migración extensiva desde Venezuela. Así las cosas, se encontró que, aunque el país pasó precipitadamente de ser uno emisor a receptor, las instituciones que en su momento atendieron la crisis interna de desplazamiento forzado han permitido responder a los retos que supone la llegada masiva de migrantes desde Venezuela que viven dramas humanitarios similares a los de los migrantes internos.

Por ello, la re-configuración del Estado-Nación local se materializa en el hecho de que las instituciones con las que atendió el desplazamiento forzado interno de millones de personas se han tenido que adaptar para responder al fenómeno migratorio desde Venezuela. Esto se evidencia, principalmente, en que varias de las decisiones del gobierno local se basaron en la experiencia previa del desplazamiento forzado interno: por ejemplo, el Modelo de atención a víctimas sirvió de base para estructurar el Modelo de Atención a la Población Migrante de Santiago de Cali. Adicionalmente, en 2018, la Alcaldía de Cali creó el Comité de Atención a la Población Migrante, el cual trabaja de la mano con el Grupo Interagencial de Flujos Mixtos Migratorios, el cual reúne cerca de 17 organizaciones de cooperación local e internacionales, lideradas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones. Múltiples organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales u organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas también tienen una experiencia considerable en la atención a población desplazada interna, a quien hoy atienden en paralelo con migrantes y refugiados venezolanos en Cali.

En definitiva, esta indagación pone de presente que la movilidad humana no es algo nuevo para Colombia, sino que se ha transformado, tal como lo sugieren cuatro personas de organizaciones e instancias que trabajan de la mano con los migrantes venezolanos y dos venezolanas que llegaron recientemente a Colombia, quienes enriquecen los hallazgos de este trabajo con sus vivencias, experiencias y percepciones sobre el Estado, las instituciones/normas, la sociedad y la cultura. Estos actores, consideran necesario, a futuro, incorporar a los migrantes y refugiados venezolanos, aumentar el dialogo interinstitucional, ampliar las políticas migratorias, caracterizar o censar a la población migrante y refugiada e instaurar un modelo de atención integral efectivo; esto, sin duda, se fortalecerá con los lazos familiares y comunitarios, así como con la interculturalidad que ya se teje en Cali entre venezolanos y sus comunidades de acogida. Así las cosas, el éxodo venezolano se suma como un fenómeno con consecuencias desmesuradas, a la vez que, con muchos beneficios por explorar, que impactan significativamente la formación del Estado-nación local, lo cual es abarcado desde una óptica subnacional (Cali), con referencia al periodo 2015-2019.

Por lo anterior, este ejercicio investigativo busca comprender los retos que representa la inmigración masiva de ciudadanos venezolanos hacia Cali (2015-2019) y las transformaciones sociales e institucionales que ello ha propiciado para el Estado-nación colombiano. De manera puntual, este trabajo tiene como objetivos específicos:

1. Ofrecer un contexto general de la situación de migración de venezolanos hacia Colombia, con énfasis en la situación de Cali (prensa, estudios, entrevistas a migrantes y observaciones).
2. Desarrollar una reflexión sobre la importancia de la movilidad humana y de las dinámicas locales en los procesos de configuración y reconfiguración de los Estados-nación, con una mirada transversal a la experiencia del desplazamiento interno y su influencia en la manera

en que se aborda institucionalmente la actual crisis migratoria (objetivo teórico-metodológico).

3. Dar cuenta de los asuntos centrales de la política migratoria colombiana y de las obligaciones internacionales que recaen sobre el Estado colombiano desde la óptica del Derecho de los refugiados, así como de algunos ajustes normativos producidos por la migración masiva de venezolanos en el país.
4. Conocer los principales ajustes institucionales y sociales producidos por la migración masiva en Cali.

Por su parte, la *metodología* de este trabajo reconoce que la migración venezolana hacia Cali es un fenómeno relativamente poco estudiado, de manera que es importante obtener información esencial, lo cual también ofrece una flexibilidad metodológica (Cazau, 2006). El alcance de esta investigación es de tipo *exploratorio*: (1) se pretende explorar el novedoso tema de la migración venezolana hacia Colombia y Cali, en aras de identificar conceptos o variables que pueden ser utilizadas en posteriores indagaciones, (2) el desarrollo del trabajo de campo, que demandó un complejo proceso de diálogo y coordinación para programar diversas entrevistas que no se llevaron a cabo, se vio interrumpido por la emergencia sanitaria, social, económica y política generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, que, sin duda, dará un vuelco a las dinámicas migratorias.

Este estudio acudió a la revisión de textos académicos, así como documental (documentos institucionales, conceptos, tratados, declaraciones, leyes, decretos sentencias judiciales y prensa), así como al desarrollo de entrevistas en profundidad con dos grupos de actores: personas de organizaciones e instancias que trabajan de la mano con los migrantes venezolanos (4) y venezolanas que llegaron recientemente a Colombia (2); esto, permitió construir un *relato* que condensa vivencial y plausiblemente varios de los hallazgos.

Igualmente, el trabajo se nutrió de un ejercicio autoetnográfico, derivado de la experiencia del autor durante todo 2019 en el Consultorio Jurídico y Grupo de Acciones Públicas de Icesi (GAPI), unidades académicas y de atención a población con necesidad de protección internacional, de la Universidad Icesi en Cali, Colombia¹. En este caso, las experiencias individuales como investigador y etnógrafo, a partir de un conocimiento situado en el campo, influenciaron la elección y la comprensión del tema escogido desde una perspectiva autoetnográfica (Blanco, 2012), aunque esto sea apenas perceptible en el presente trabajo.

Las siguientes preguntas orientaron este trabajo: ¿Cuáles son los retos institucionales y sociales que ha traído la migración masiva de venezolanos hacia Cali, Valle del Cauca desde 2015? ¿Qué obligaciones tiene el Estado colombiano en materia de garantía de derechos de migrantes y/o refugiados en situación regular e irregular? ¿La experiencia del desplazamiento forzado interno

¹ El Consultorio Jurídico de la Universidad Icesi, por un Convenio con la Corporación Opción Legal y la Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados, cuenta con un sólido proyecto de asistencia legal y orientación jurídica gratuita para la población con necesidad de protección internacional, v. gr., migrantes y refugiados venezolanos.

colombiano ofrece herramientas para abordar la migración de venezolanos hacia Cali, Valle del Cauca desde 2015?

2. Planteamiento del problema: orígenes y despliegue del éxodo venezolano

2.1. Des/democratización: Pacto de Punto Fijo, chavismo y “poschavismo”

El pacto de Punto Fijo representa el punto de partida de un periodo democrático en Venezuela, transcurrido entre 1958 y 1998. Este pacto fue concebido, formalmente, como un compromiso derivado del fin de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958 y que fue firmado por los tres principales partidos políticos en aras de garantizar el funcionamiento y las instituciones de la naciente democracia venezolana, pero al que, a largo plazo, se le atribuye haber relegado al pueblo como el real beneficiario del sistema democrático (Hidalgo, 2007).

Para Hidalgo (2007), el constante deterioro del régimen democrático fermentado desde el pacto de Punto Fijo explica, no como única causa, la llegada de Chávez al poder en 1999, pues a ello se suman factores como cálculos políticos erróneos en las elecciones de 1998. Se aduce que la victoria electoral de Hugo Chávez Frías en 1998 rompió con el sistema partidista existente, hegemonicamente liderado por los partidos Acción Democrática -AD- (socialdemócratas) y Comité de Organización Política Electoral Independiente -COPEI- (socialcristianos) desde la democratización con el pacto de Punto Fijo en 1958 (Lalander, 2008).

Como consecuencia de esa ruptura que Chávez generó en la hegemonía partidista, lo que se evidenció con posterioridad a su mandato fue un fenómeno de desinstitucionalización del sistema de partidos políticos (Lalander, 2008). Además, como refiere Rivas (2009), la desinstitucionalización de los partidos venezolanos sobrevino entre 1998 y 2008, lo que dio paso a una militarización de la política.

No obstante, la llegada de Chávez Frías al poder no se remonta exclusivamente a su triunfo electoral en 1998, sino a su rol en el posicionamiento paulatino de las fuerzas militares. Las denominadas fuerzas bolivarianas se fundaron en la vocación popular y tuvieron origen, según López (2008), alrededor de los años setenta en un contexto de crisis económica que tuvo un punto álgido en 1983 y que llevaría a la “protesta callejera” -sucesos como el Caracazo en 1989, el Golpe de Estado en 1992, la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez en 1993 o la ruptura bipartidista son representativos de ese escenario- (López, 2008). En ese punto, el proyecto revolucionario chavista tenía a la Fuerza Armada, junto con el pueblo, como un actor central, lo que permeó a los militares de un tinte político; luego, dicho proyecto sería elevado a rango constitucional en 1999: “La Fuerza Armada dejó de ser «apolítica, obediente y no deliberante» para ser concebida simplemente como una institución «sin militancia política»” (Ramos, 2018, p. 264).

Según Álvarez (2004), el sector militar venezolano ha incursionado en la administración pública y en lo corporativo desde 1998 por medio de mecanismos institucionalmente establecidos

y no por vías violentas (como el golpe de Estado), lo cual les ha otorgado buen ascenso; asimismo, el marco constitucional les ha otorgado una plataforma beneficiosa en comparación de la que gozan otros actores como los partidos políticos, los gremios o asociaciones. En ese orden de ideas, como sostiene Jácome (2018), desde 1999 se empieza a consolidar un fenómeno de “militarización de la sociedad”, con los militares al mando, quienes provienen mayoritariamente de sectores de escasos recursos. Esta situación, según Jácome (2018), se acentúa más desde 2013 como consecuencia de un mayor posicionamiento de los militares tanto en el poder político como en el funcionamiento de la economía². Pues bien, el fenómeno de la militarización de la sociedad venezolana va a verse reflejado en que los militares no solo ejercen actividades políticas de tipo gubernamental, sino que también determinan el quehacer económico actuando como empresarios y asumiendo roles diversos, lo cual “ha conducido a una desinstitucionalización y a la ausencia de credibilidad de este sector”³ (Jácome, 2018, p. 121).

Por ejemplo, Izurieta (2015) evalúa las percepciones sobre las fuerzas armadas en el continente americano y, al comparar los resultados de la encuesta LAPOP de 2012 y 2014, encuentra que el deterioro democrático y las falencias en el entorno político, económico y social en Venezuela⁴ se ve reflejado en una pérdida notoria de confianza (baja de 17,5 puntos en una escala de 0 a 100 entre 2012-2014) en las fuerzas armadas, lo cual tiene mayor asidero en los actos represivos, la corrupción o el manejo de las instituciones militares por parte del gobierno. En este caso, la confianza es entendida como la certeza o la percepción sobre el actuar esperado que recae sobre las fuerzas armadas a corto y largo plazo (Izurieta, 2015).

Es un hecho que la democracia venezolana ha sido profundamente erosionada. Como afirma Laura Gamboa (2017), el expresidente Chávez introdujo reformas institucionales que, paulatinamente, menguaron la democracia venezolana y establecieron un autoritarismo competitivo. Gamboa (2017) explica, desde un enfoque en el rol de la oposición, que en Venezuela ocurrió un proceso de erosión democrática (proceso gradual que se opone a un quiebre democrático abrupto), que se vio fortalecido por el hecho de que la oposición venezolana abandonó la oportunidad de utilizar los recursos institucionales, al optar exclusivamente por estrategias extrainstitucionales con objetivos radicales (por ejemplo, golpes de Estado, guerra de guerrillas, Protestas, boicots, huelgas) que ampliaron el margen para llevar a cabo las reformas radicales del chavismo, que finalmente erosionaron profundamente la democracia y la convirtieron en un régimen autoritario competitivo. En un ejercicio de política comparada, Gamboa (2017) explica cómo, a diferencia de la oposición venezolana, experiencias como la de la oposición Colombiana

² Llama especialmente la atención la mayor incursión de los militares en la economía, en variados sectores como la electricidad, el transporte o empresas de metales. Como describe Jácome (2018), con la llegada de Maduro "se conformaron cuatro empresas militares: el Banco de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (BANFANB), un canal de televisión (TVFANB), EMILTRA para transporte de carga por aire, mar y tierra y la empresa agrícola AGROFANB. En 2016, ante la creciente crisis económica, el proceso de control del sector castrense se expandió a áreas estratégicas, como la alimentación y los recursos extractivos" (pp. 125-126).

³ Dice Jácome (2018) que, de conformidad con encuestas recientes, “más de 70% de la población desconfía de la fanb y de los demás organismos de seguridad del Estado” (p. 121).

⁴ Confianza con caída a la par de países como Guyana, Brasil, Colombia y Belice.

evidencian las ventajas de acudir a estrategias institucionales y extrainstitucionales con objetivos moderados, que impidieron que el expresidente Álvaro Uribe erosionara la democracia colombiana.

Actualmente, Venezuela es un país latinoamericano inmerso en una crisis económica, política y social que no tiene como única explicación el triunfo electoral de Hugo Chávez Frías como presidente de la República en 1998 y su mandato presidencial por más de 14 años. Pese a que su gobierno es descrito como la promoción de un plan totalitario, redistribucionista y antiamericano instituido bajo el "socialismo del siglo XXI" (Biglione, s.f.), una mezcla de férrea oposición a las políticas estadounidenses y admiración por Fidel Castro Ruz dio paso a la "Revolución bolivariana" que Nicolás Maduro Matamoros ha pretendido prolongar.

En la era "poschavista" es mayor la controversia y la incertidumbre, pues la llegada a la presidencia de Nicolás Maduro en 2013, con un escaso margen de votos, suscitó reproches por la creencia en una manipulación de los resultados electorales. El contexto ha empeorado con problemas económicos, una reversión autoritaria, la baja en las ganancias por el petróleo y una caída en la percepción positiva sobre el régimen a nivel nacional e internacional (Romero y Benayas, 2018).

La precaria situación económica en Venezuela suele ser explicada de diversas maneras y algunos sugieren que los Gobiernos chavistas (Chávez/Maduro) son los principales responsables de la actual crisis venezolana. Maduro aduce que la crisis se debe a una "guerra económica" por parte del sector privado, lo que en realidad constituye la tesis menos convincente, frente a teorías como la de la "maldición de los recursos"⁵ (Corrales, 2017).

Sin embargo, la crisis es de vieja data, pues las condiciones de pobreza, corrupción o deficiencia en la prestación de servicios públicos colapsaron los lazos entre el Estado y sociedad durante el periodo de democratización, lo que para 1998 propició el encaje de un líder que abogara por una democracia participativa y satisficiera las demandas sociales (López, 2016); fue de esta manera que con la llegada de Chávez se fue consolidando un personalismo que deterioró paulatinamente las instituciones y, al igual que con Maduro, se asumió la postura de "no hacer nada y esperar una nueva alza de precios, [con lo cual] el país se fue sumiendo en una crisis global y profunda con análogas cifras socioeconómicas de inflación, retroceso del PIB y pobreza a las vistas a fines del siglo XX⁶" (López, 2016, p. 167).

⁵ La teoría de la maldición de los recursos, según Corrales (2017), se comprende desde dos tesis: la denominada "enfermedad holandesa" (*boom* en el precio del petróleo genera eventos perjudiciales para que la economía se diversifique) y la del "trastorno fiscal" (relacionada con la tendencia del Estado a la inflación del gasto).

⁶ Para López (2016), la crisis actual es similar a la de fines del siglo XX, aunque agravada por la economía rentista (sus ingresos provienen de actividades económicas primarias o no productivas como la extracción de petróleo) y por la consolidación de lo que ella denomina un régimen "autoritario y neopatrimonialista".

Lo cierto es que Maduro, en su tarea por continuar con los postulados chavistas, ha acudido a una "receta económica neoliberal" por medio de recortes del gasto, aumentar el precio de la gasolina nacional o pagar prioritariamente a acreedores internacionales. Asimismo, ha tomado posturas de la "economía heterodoxa", tales como aumentos en el control de cambio, continuar con gastos deficitarios, gastar más en sectores no productivos (Ejército y partido de Gobierno), así como limitar la capacidad de acción del sector privado. Pero del neoliberalismo, ni de la economía heterodoxa, Maduro ha tomado las prácticas de manera completa, lo que se refleja en "establecer un Estado expansivo y sin controles, y un sector privado restringido y con demasiados controles" (Corrales, 2017, p. 5) que representa respuestas con "más de lo mismo" y que conllevan a un mayor deterioro de la economía venezolana.

Evan Ellis (2018), por su parte, estima que la crítica situación de Venezuela no puede ser categorizada erróneamente como una crisis económica o política, pues se trata de un "acto criminal" sin precedentes como consecuencia de un saqueo descomunal del Estado venezolano. Las repercusiones son notables para un país vecino como Colombia y estas tienen que ver, por ejemplo, con el solo hecho de lidiar con la entrada y salida de millones de personas en un par de años, lo cual confluye con sentimientos de resentimiento por colombianos que consideran a los inmigrantes venezolanos como una competencia por los empleos o como un colectivo que pone en riesgo la seguridad interna. A estas preocupaciones sobre el impacto económico en Colombia, se suma la zozobra por la posible incorporación de ciudadanos venezolanos al crimen organizado colombiano, como consecuencia de las precarias condiciones socioeconómicas que atraviesan.

Ahora bien, a dichas repercusiones sobre el Estado colombiano, se añade la agresividad del Estado Venezolano desde años anteriores contra Colombia por aspectos territoriales sobre el departamento de La Guajira o los llanos orientales, por enfrentamientos militares y por la retórica de Maduro que ha categorizado a Colombia como un Estado fallido (Ellis, 2018). Sin embargo, Colombia también tiene responsabilidad en el deterioro de las relaciones colombo venezolanas. Según Morffe (2016), la violencia o el narcotráfico provenientes de Colombia han propiciado la ruptura de relaciones diplomáticas con Venezuela, pues la frontera entre ambos países se constituye en un escenario idóneo para las actividades delictivas desplegadas, principalmente, por parte de grupos armados al margen de la ley. Hechos coyunturales como la Operación Fénix⁷, la crisis diplomática⁸ entre los dos países en 2013 o el cierre fronterizo de 2015 son evidencia de un escenario conflictivo entre países hermanos (Morffe, 2016). Estas arremetidas ponen de presente lo dinámicas y frágiles que han sido las relaciones de Venezuela con los gobiernos colombianos.

⁷ Morffe (2016) recuerda que, en 2008, esta operación materializó un ataque militar aéreo por parte de Colombia en zonas selváticas en las que murieron Raúl Reyes y otros guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Si bien se trataba de un ataque que afectaba directamente a Ecuador, Venezuela reaccionó con un rechazo tajante a lo ocurrido y ofreciendo apoyo a la soberanía ecuatoriana.

⁸ Esta crisis surge entre el gobierno de Álvaro Uribe (Colombia) y Hugo Chávez (Venezuela) como consecuencia de una aparente presencia en Venezuela de grupos guerrilleros colombianos (Morffe, 2016).

La situación migratoria de Venezuela ha tenido un giro paradójico, al pasar de ser un país receptor a uno emisor de migrantes y refugiados, quienes se ven inmersos en la migración irregular, todo motivado principalmente por factores domésticos que dificultan la vida cotidiana de gran parte de la población venezolana (de lo cual resalta la escasez alimentaria, carencia de productos e insumos que garanticen salubridad o la violencia generalizada) (Serbin, 2018). Para Serbin (2018), se trata de un proceso originado en la política económica y social chavista y que escala con la muerte de Hugo Chávez y el subsecuente ascenso de Nicolás Maduro a la presidencia. Vargas (2018), por su parte, se refiere a cómo el proceso migratorio extensivo constituye una dimensión propia de la crisis interna venezolana, toda vez que las condiciones domésticas del país son el principal detonante para la movilidad humana. Si bien en sus inicios se destacaron los flujos de personas profesionalmente calificadas, con el paso del tiempo y con la transformación de dicho proceso en una situación generalizada, cada vez más la emigración abarca a todos los estratos socioeconómicos, pues la mayoría de quienes emigran lo hacen por asegurarse condiciones mínimas de existencia (Vargas, 2018).

2.2. El desarrollo de la crisis migratoria

De acuerdo con ACNUR (2018), existe una frontera terrestre de 2,219 km entre Colombia y Venezuela con 7 puntos de control migratorio, a lo cual se suman variadas "fronteras informales" terrestres y fluviales. Un suceso que marca un punto de quiebre entre muchos de los que se han dado ocurrió el 19 de agosto de 2015, fecha para la cual Venezuela cerró su frontera con Colombia (lo que se prolongó casi un año) y decidió deportar cerca de 2.200 colombianos, sumado al retorno voluntario de aproximadamente 18.000 connacionales (Migración Colombia, 2017). Este acontecimiento dio origen a un documento, de muchos que se van a crear después, para identificar a quienes se movían en zona de frontera: la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo. Como indicó Christian Kruger Sarmiento, director de Migración Colombia:

En agosto de 2015 Colombia vivió una de las peores crisis migratorias de la historia del país. Miles de colombianos fueron deportados de Venezuela y otro tanto se vio obligado a regresar, incluso con sus familias, por miedo a represalias.... Una crisis que logró superarse gracias al trabajo articulado de las diferentes entidades del Estado, pero que nos llevó, como Gobierno, a replantear el tipo de frontera que queríamos tener; una frontera con una migración ordenada y segura (Migración Colombia, 2017, p. 4).

A partir de 2015, la situación migratoria se ha agravado con la llegada masiva de refugiados y migrantes desde Venezuela a Colombia (ACNUR, 2018) y, de acuerdo con estimados de Migración Colombia (2019) al 31 de diciembre de 2019, cerca de 1.771.237 venezolanos se encontraban en Colombia, de los cuales 352.431 estaban en Bogotá D.C. como la zona con mayor concentración (19.9%). La región Suroccidente de Colombia sumaba 115.193 venezolanos (6,5%), distribuidos así: Valle del Cauca 92.530 (5,22%), Nariño 11.750 (0,66%), Cauca 7.455 (0,42%) y Putumayo 3.458 (0,20%). Cali, particularmente, contaba con 62.414 venezolanos que representan el 3,52% a nivel nacional. Estos datos solo corresponden a valores cruzados de registros administrativos del Sistema de Información de Registro de Extranjeros, de los Permisos

Especiales de Permanencia expedidos, de las entradas migratorias (intención de hospedaje) y del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, lo cual significa que se trata de una cifra que en la práctica es más elevada, en tanto no se incluye una gran cantidad de migrantes irregulares que no forman parte de registros oficiales.

En un conversatorio sobre la situación de los migrantes venezolanos en Colombia, el 17 de octubre de 2017, Christian Kruger aseveró que una de las formas de migración que destacan es la de "tránsito", especialmente por el suroccidente del país hacia la frontera colombo-ecuatoriana de Rumichaca, por donde los migrantes se dirigen hacia Ecuador, Perú, Chile y otras regiones suramericanas (Castro y Solano, 2017). Llama la atención que más del 60% de venezolanos que atraviesan las fronteras de su país abandonan Colombia por el departamento fronterizo de Nariño (Migración Colombia, 2018).

Asimismo, el ex director regional de Migración Colombia, Darío Daza, afirmó que Cali, capital del Valle del Cauca, es una zona del país que ha funcionado como lugar de paso con el fin de llegar a países del sur continental como Ecuador, Perú y Chile, pero que también es escogida por migrantes venezolanos como lugar de estancia definitiva, lo cual se refleja en que la tasa migratoria va en aumento con los venezolanos con intención de hospedaje que ingresaron a Cali: 8.334 en 2016, 14.133 en 2017 y 4.258 tan solo en el primer trimestre de 2018 (Otero, 2018). A esto, se suma que municipios aledaños a Cali, como Palmira, Jamundí, Tuluá, etc. también son receptores de migrantes (Otero, 2018). Por ejemplo, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- (2018), muchos venezolanos que arribaron a Cali en 2018 se establecieron en la zona del "Jarillón de Cali", ante lo cual, mediante la unión de diversas organizaciones e instituciones que aunaron esfuerzos, se decidió llevar a cabo una operación de traslado humanitario entre julio y agosto de ese año, en aras de ofrecer acompañamiento en el tránsito voluntario de más de 600 migrantes venezolanos hacia la frontera colombo-ecuatoriana. Asimismo, se hizo visible el asentamiento de numerosos migrantes venezolanos en zonas aledañas a la Terminal de Transportes de Cali, a donde la Policía Metropolitana, antes de control y otros organismos gubernamentales se dirigieron a fines de 2018 para intervenir los campamentos improvisados de migrantes venezolanos, debido a denuncias por presuntas actividades de microtráfico, porte de armas de fuego, explotación laboral y sexual, así como trata de personas (El País, 2018).

Si bien Cali no es la ciudad ubicada como principal receptora, para efectos de esta investigación y su delimitación, se escogió esta zona del país porque también enfrenta la crisis de manera significativa y por el hecho de que representa un punto importante de *tránsito* y, a su vez, de *estancia definitiva* para los migrantes y refugiados venezolanos que llegan al suroccidente colombiano con el fin de arribar a Ecuador, Perú u otro tipo de países suramericanos.

3. ¿Cómo comprender la “formación del Estado”?

Observar al Estado desde lo local suscita el interrogante sobre "quién" es el Estado y ante esto Domínguez (2017) propone observar al Estado desde la cotidianidad y las rutinas y rituales

del día a día. Esta autora, analiza el Estado desde el proceso de titulación colectiva de tierras en el pacífico colombiano y formula una hipótesis según la cual se debe entender al Estado “(...) como una organización compleja, al interior de la cual operan múltiples actores individuales y colectivos con lógicas diferentes, e incluso contradictoria, y siempre con capacidades y posibilidades desiguales para influir en el diseño e implementación de políticas, planes y programas” (Domínguez, 2017, p. 72).

En ese sentido, la definición de Domínguez (2017) permite entender la existencia de una relación mutua entre sociedad y Estado, en la cual estos “entes” se fusionan. Asimismo, ofrece una noción de Estado bastante amplia en la que confluyen relaciones de poder, modos de acción (mecanismos formales e informales) o actores con capacidades y posibilidades desiguales en diversas posiciones de jerarquía estatal. A su juicio, el Estado puede estudiarse desde múltiples niveles: "desde lo local" o "desde el Estado" mismo. En ese sentido, existen relaciones entre actores en diversas posiciones de jerarquía estatal, por lo cual el Estado no solo puede ser visto "desde arriba", sino también "desde abajo".

Desde arriba podría hablarse de la posición que ocupan, por ejemplo, los entes gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales o quienes poseen un capital (económico, político, social, jurídico, etc.) importante para influir con fuerza en las acciones que se están tomando ante la crisis migratoria; desde abajo, podría hablarse de la posición que ocupan los mismos migrantes quienes, a pesar de las condiciones de precariedad a las que se enfrentan, también tienen capacidad de agencia.

Vale la pena, entonces, considerar lo que se ha denominado *etnografías del Estado*, que se enfocan en evaluar cómo los ciudadanos sortean en su día a día las relaciones con las instituciones. Por ejemplo, en Colombia se han realizado etnografías del Estado con comunidades negras y sus prácticas de construcción de imaginarios en torno al Estado desde sus relaciones con los funcionarios a cargo de implementar las políticas de titulación de tierras a estas comunidades. En ese contexto, Martínez (2013) sugiere que "el Estado se presenta como una forma de organización social compleja, como una arena de regateo, cálculo y negociación entre actores diferencialmente situados, algunos de ellos reafirmando el *status quo*, otros, oponiéndose explícitamente a las acciones estatales" (p. 160). En ese orden de ideas, los diversos actores interactúan con el poder central y se torna difusa la frontera entre Estado y sociedad civil, puesto que el Estado tiene su manifestación más palmaria en la vida diaria de las personas (con la interacción entre sociedad civil y agentes burocráticos).

Pues bien, la visión “*desde arriba*” y “*desde abajo*” de Domínguez (2017) es el punto de partida para comprender cómo, frente al éxodo venezolano, la ciudad de Cali se ha constituido en esa especie de arena de regateo, calculo y negociación entre actores con diferentes posiciones en la jerarquía estatal y subestatal que repercuten en la re-configuración del Estado-nación colombiano: Alcaldía, instituciones académicas, fundaciones, entidades no gubernamentales,

asociaciones de migrantes, medios de comunicación, organizaciones religiosas, ciudadanos colombianos que viven en la ciudad y, por supuesto, los migrantes.

Resulta, entonces, imperativo indagar sobre la existencia de un fenómeno que se podría denominar como el de una *reconfiguración del Estado “desde abajo” y “desde arriba”* (Domínguez, 2017), desde una perspectiva subnacional (Cali, Valle del Cauca). Es decir, reflexionar sobre la importancia de la movilidad humana y de las dinámicas locales en los procesos de configuración y reconfiguración de los Estados-nación, como consecuencia de las demandas por parte de la población migrante desde Venezuela que ha llegado a Cali, Valle del Cauca desde 2015. Para ello, se recuerda, aquí se pretende indagar, brevemente, sobre la manera en que se ha transformado el Estado nacional colombiano históricamente; abordar transversalmente la experiencia del desplazamiento interno, que se ha dado con ocasión del conflicto político armado interno colombiano y algunos retos que este fenómeno ha representado para la institucionalidad del país; así como evaluar si dicha experiencia influye en la manera en que se aborda institucionalmente la actual crisis migratoria venezolana que ha trascendido a Colombia, particularmente a Cali, Valle del Cauca desde 2015 hasta 2019.

4. Referentes teóricos del “Estado-nación”: movilidad humana, ciudadanía y derechos humanos

Para evaluar las consecuencias de la migración venezolana sobre la esfera institucional del Estado-nación colombiano, es vital precisar qué se entiende por nociones como el Estado/Estado-nación, que se utilizan comúnmente sin mayor distingo. Definir al Estado es, en sí mismo, un campo de investigación muy vasto, por lo cual, para efectos de este trabajo, se utilizarán algunas definiciones que permitan concebir al Estado desde su relación con asuntos como las ciudadanías, las identidades, las formas del capitalismo y los procesos de globalización.

Hannah Arendt estudió profundamente el antisemitismo como una ideología irracional ligada, entre otras cosas, al nacionalismo (expulsión de los judíos) y al imperialismo (aniquilamiento de los judíos). En ese sentido, Arendt se refiere a la crisis del Estado nacional en Europa como una consecuencia de la Revolución francesa, que trajo consigo una respuesta de identificación entre el pueblo y la nación. Es decir, pese a surgir la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano en el siglo XVIII, que anunció la universalidad de tales derechos, estos se ligaron con la soberanía nacional, de manera que “resultó que en el momento en que los seres humanos carecían de su propio Gobierno y tenían que recurrir a sus mínimos derechos no quedaba ninguna autoridad para protegerles ni ninguna institución que deseara garantizarlos” (Arendt, 2002, p. 243). El análisis de Arendt (2002) sobre los orígenes del totalitarismo en Alemania en el Siglo XX pone de presente, entonces, cómo los derechos del hombre⁹ fueron asociados en algún

⁹ Arendt (2002) indica que la Revolución francesa fusionó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 con la soberanía nacional, lo que trajo consigo que se hablara de unos derechos inalienables del ser humano y ligados a una nación específica. Esto significa que los derechos del hombre son garantizados solo en la medida que pertenezca a una comunidad política, es decir, los derechos humanos se equiparan a los derechos de ciudadanía. **Nota:**

momento con los de la ciudadanía, de tal forma que quien gozaba de ellos era el ciudadano y no el individuo por su condición o dignidad humana.

Jerade (2015) rescata el debate que Hannah Arendt formuló en una crítica al Estado-nación desde el fenómeno del antisemitismo, en aras de comprender el problema de la globalización y de la migración. Al respecto, se sostiene que el *Estado* por sí solo constituye una sociedad abierta, mientras que el *Estado-nación*, con la introducción del nacionalismo, trae consigo una identidad entre “ciudadano” y “nacional”, lo cual sujeta la construcción de la colectividad de un Estado con base en elementos comunes (como el lenguaje o la religión) que no otorgan espacio a las diferencias culturales.

Ahora bien, Nejamkis (2012) asevera que la noción de ciudadanía es uno de los elementos fundamentales para la definición de Estado, toda vez que le permite a este definir quiénes hacen parte de su asociación política y quiénes no. Es decir, los migrantes suelen ubicarse como aquellos que no pertenecen “de derecho”, sino que viven “de hecho” en la comunidad política. De ahí que el vínculo entre (in)migración y la noción de ciudadanía exija reflexionar sobre el Estado y la “nación”, pues esta última ha sido entendida como la noción que instituye los límites de la ciudadanía y determina cómo es el ciudadano deseado. Como menciona Nejamkis (2012), la ciudadanía cuenta con derechos civiles y políticos que tienen límites en las “leyes de nacionalidad” y “la condición discriminatoria del estatuto de ciudadanía se revela en toda su plenitud cuando se esgrime frente a inmigrantes, asilados y extranjeros en general” (p. 13).

Dicho lo anterior, el concepto de ciudadanía define el acceso a derechos y la posibilidad de adquirir obligaciones de carácter político, social y cultural. Sin embargo, el ejercicio de esos derechos y deberes es diferenciado, pues la condición de ciudadano es restringida. En este punto, el interrogante recae sobre si los migrantes se ajustan o no a la definición de ciudadano, y lo que sucede es que, comúnmente, el inmigrante se ve forzado al ingreso irregular y el estatus de ciudadano le es vetado. De esta forma, gran parte de los migrantes se ven obligados a acceder a condiciones laborales precarias y a habitar en zonas marginales, lo que conlleva a que “el estatus de inmigrante degenera a un nuevo peldaño de la estructura social, que lo podríamos llamar una nueva clase social marginada, porque se encuentra en los márgenes sociales, culturales, económicos y políticos” (Vargas, 2011, p. 54).

El motor principal de las migraciones ha sido el impulso del capitalismo y la consolidación del Estado-nación en un contexto globalizado. La globalización ha generado desigualdades y desequilibrios que han derivado en relaciones jerárquicas y asimétricas entre comunidades del mundo, lo cual explica considerablemente la manera en que operan los flujos migratorios en la actualidad. Esto proviene, según Micolta (2005), de la *teoría del sistema mundial*, conforme a la cual la migración es el resultado directo de la globalización de la economía de mercado, es decir,

para el autor del presente documento, la denominación “derechos del hombre” es utilizada porque así fue establecida originalmente, pese a los válidos cuestionamientos que se pueden formular sobre dicha designación sexista.

la expansión del capitalismo que se ha concentrado en ciudades globales que ejercen el dominio de los procesos productivos.

Las fronteras, por su parte, juegan un papel importante en la movilidad porque son los Estados quienes monopolizan los medios para definir el ingreso o la permanencia y delimitan los “bordes” mediante documentos como pasaportes, registros o visados. Como sostiene Alvites (2019), el Estado ejerce la vigilancia sobre la permanencia en su territorio mediante controles fronterizos fundados en la “seguridad nacional”, lo que se ha acentuado desde la década de los 90s y, sobre todo, a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Además, las fronteras se caracterizan por los elementos de *sobredeterminación* (historia de los pueblos, el poder estatal, lo cultural o lo económico), *polisemia* (varían para cada individuo, hay desigualdades) y *heterogeneidad* y *ubicuidad* (funciones diversas de demarcación y territorialización). Las fronteras constituyen mecanismos, tanto de inclusión, como de exclusión (Zamora, 2005). De manera que las fronteras no solo sirven para instituir los límites entre Estados, sino que representan un conjunto de relaciones de poder que involucran variados actores y trascienden las delimitaciones de un solo Estado, en tanto existen acuerdos bilaterales y regionales que promueven la gestión dispersa del control fronterizo (Alvites, 2019).

El Estado-nación es una mezcla entre un aparato burocrático y una comunidad, la cual se encuentra vinculada a dicho aparato mediante la identidad nacional (Villota, 2015). Zamora (2005) estima que se asiste a un retroceso en la idea societaria y postnacional de la ciudadanía. La condición de irregularidad reina en los flujos migratorios porque el Estado-Nación solo le otorga el estatus de ciudadano a quien posee el título de nacional. En ese sentido, el inmigrante, pese a su condición de ser humano, pasa a formar parte de categorías, como “clandestino”, “ilegal” o “irregular”, que lo desprenden de dicha condición y lo estigmatizan. Por razón de esas lógicas, es que se ha llegado a “abogar por una «ciudadanía transnacional» que admita una pluralidad de pertenencias nacionales” (Zamora, 2005, p. 58) que, como ejemplo paradigmático, mas no ideal, se tiene a la Unión Europea.

La cuestión migratoria, entonces, implica retos para el Estado-nación desde la óptica de la inclusión de los migrantes y la in/elasticidad de las instituciones, ya que las migraciones traen consigo transformaciones sociales, políticas y económicas que ponen en cuestión al Estado tradicional. María del Rocío Palacios (2007) sugiere que la migración ha tenido un efecto bipolar: ha propiciado la flexibilización institucional para dar lugar un sistema político plural, pero, a su vez, ha dado forma a la idea según la cual hay identidades colectivas foráneas que menoscaban la cohesión social del Estado-nación (se cree que la migración genera dificultades en materia de seguridad, ciudadanía o de la misma cohesión interna). No obstante, en un contexto transnacional, lo que existe es un temor injustificado de que los migrantes trasfiguren la “identidad nacional”, entendida como el conjunto de valores relacionados con el lenguaje, costumbres o tradiciones que se empiezan a erosionar con la movilidad humana (Palacios, 2007).

Otro rasgo de los movimientos poblacionales es el hecho que posicionan al Estado como un actor crucial, dado su rol productivo de políticas migratorias. En ese sentido, el Estado tiene un rol central en los asuntos migratorios y es un actor al que, sin embargo, se le ha prestado poca atención (García, 2016). El Estado es el encargado por excelencia de proveer los medios legales y regulatorios que permiten a los migrantes desenvolverse en un marco específico. Históricamente, la construcción de los Estados-nación ha puesto en una posición desventajosa a los extranjeros, pues con la división territorial y poblacional se asume que un elemento estatal primordial es el constituido por los “nacionales”, a quienes se le provee una protección sujeta a la estatalidad. En suma, el poder estatal tiene como fin “organizar una política migratoria que debe siempre velar por evitar el desbordamiento y garantizar la protección” (García, 2016). Así las cosas, el Estado, desde la óptica migratoria, fracciona las poblaciones, establece quiénes son sus nacionales o reconoce ciertos derechos que suelen ser muy limitados, o en ocasiones nulos, para los extranjeros.

5. Aproximaciones sobre la formación del Estado-nación colombiano

Fernán González (2006) estudia el rol de los partidos políticos, las guerras y la Iglesia en la construcción del Estado-nación colombiano, con especial énfasis entre 1830 y 1900. González llama la atención sobre por qué en Colombia no es posible hablar de una *Comunidad imaginada* homogénea y unificada basada en las ideas de compatriotas, sino más bien de una *Comunidad política escindida*, debido a la concurrencia de unos partidos políticos que se contraponen y se componen de copartidarios que ven en el contendiente un enemigo. Esa escisión es precisamente el caldo de cultivo de cerca de tres grupos¹⁰ de ocho importantes conflictos de carácter nacional que giran en torno a definir quién es el sujeto político, cuál es el régimen político ideal y qué grado de interferencia puede llegar a tener la Iglesia católica, así como las luchas por poner límites al régimen centralista. Y es que en la mitad del siglo XIX la comunidad escindida era una comunidad, no de compatriotas, sino de copartidarios que se identificaban por su pertenencia a una facción partidista (Liberal/Conservador). Paralelamente, la Iglesia católica se encarnó en la sociedad, sobre todo en el periodo estudiado por González, al jugar un papel social y político en la constante discordia en las dinámicas bipartidistas que eran el elemento unificador regional/territorial o de clase social. En ese orden de ideas, el surgimiento de “dos subculturas políticas” dio lugar enfrentamientos que dieron forma a la historia política colombiana, en tanto que los partidos políticos tradicionales son quienes han llevado a cabo:

(...) al menos durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, la función de mediación entre el Estado y los grupos dominantes de la sociedad como respuesta a la fragmentación del poder en los ámbitos nacional, regional y local, que caracteriza la historia independiente de Colombia al desaparecer el poder unificador de la Corona española (González, 2006, p. 64).

¹⁰ González (2006) desarrolla minuciosamente el devenir de tres grupos que aglomeran ocho conflictos que se nombran brevemente a continuación. 1) tres primeras guerras del Siglo XIX (Guerra de los supremos entre 1839 y 1841, Guerra de 1851 y Guerra de 1854); 2) Guerras de 1861, 1876 y 1885 (definición de un régimen político federalista o centralista); y 3) guerras de 1895 y la de los Mil Días que transcurre entre 1899 y 1901.

Bajo esa lógica bipartidista, se sugiere que los grupos de la oligarquía colombiana compitieron mutuamente por el control territorial, en respuesta a unos intereses contrapuestos, bajo la existencia de proyectos divergentes de unidad nacional (González, 2006). A mediados del siglo XIX, proliferaron las guerras en torno al régimen político deseado para el país (federalismo y centralismo) y la Iglesia católica adquirió aún más relevancia en términos de su interferencia en diversas esferas estatales (educación, beneficencia, definición del régimen político, etc.). En suma, González (2006) hace un llamado para entrever la nacionalidad y ciudadanía escindidas que se consolidan en la formación del Estado nación colombiano y que van a tener su reflejo más palpable en el despliegue de varias guerras en el siglo XIX, como consecuencia de la dificultad para consolidar una Nación común. En ese contexto, los partidos políticos tradicionales se convierten en los canalizadores de la identidad nacional y el modelo bipartidista es el que articula los territorios en el marco del clientelismo que se da rienda suelta entre los copartidarios (antes que compatriotas), sumado a un actor que batalló por conservar sus prerrogativas y que, en la actualidad, todavía tiene una notabilidad relativa: la Iglesia.

Como se mencionó, a la par de los partidos políticos, la Iglesia católica destaca en la formación del Estado-nación colombiano, pues esta tuvo un papel notorio en el siglo XIX. De acuerdo con Ortiz (2013), el papel de la Iglesia en la formación del Estado nacional colombiano puede verse en tres etapas fundamentales: desde la independencia¹¹ hasta la mitad del siglo XIX, luego con una etapa de secularización (Iglesia católica versus Estado liberal) que transcurre entre 1853 y 1885 y, finalmente, con la instauración de un Estado-nación de tipo católico y confesional que se refiere a la etapa de la Regeneración conservadora (1886-1902). La Iglesia era, entonces, una *institución polarizadora* en lo político-social y, al mismo tiempo, una *fuerza socializadora* que hacía presencia en muchas zonas o fundaba instituciones en aras de evangelizar a los “salvajes”¹².

Para el siglo XIX, la Iglesia católica gozaba de una importante cohesión social, lo cual se empezó a ver afectado por las luchas por instituir un Estado liberal y laico en contraposición de un Estado católico afín a la herencia hispánica. No obstante, interponerse en los planes de la Iglesia era un desafío, en tanto que su aceptación social derivaba de una presencia territorial extensa que abarcaba hasta lugares más recónditos del Estado-nación. Incluso, la Iglesia, paralelamente a su alianza con el Partido Conservador, intentó inmiscuirse directamente en la lucha partidista al expresar el interés, por medio de las Sociedades Católicas (difundidas desde el 10 de mayo de 1838), de formar un partido político. En la etapa de la Regeneración (1886-1902), la Iglesia

¹¹ Ortiz (2013) pone de presente que Jorge Tadeo Lozano denominó este proceso como “una revolución clerical”, dado que 1/3 de firmantes del acta de independencia (20 de julio de 1810, Bogotá) eran clérigos.

¹² Resulta interesante que las lógicas migratorias fueran importantes para que la Iglesia católica se inmiscuyera en asuntos del Estado-nación colombiano. En la etapa de la Regeneración, el país abrió sus fronteras a comunidades religiosas provenientes de Europa (principalmente Francia, Italia o España) para asentarse en el país e impulsar actividades educativas o de asistencia social, al menos hasta inicios del Siglo XX (Ortiz, 2013). Las misiones evangelizadoras, compuestas por hombres y mujeres inmigrantes europeas y nacionales, “sustituyeron al Estado, en el 65% del territorio nacional entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX” (Ortiz, 2013, p. 7).

recuperó su rol dominante sobre la sociedad colombiana en oposición de los procesos de secularización andantes en América Latina, lo cual se ve materializado en la reforma constitucional de 1886 y el Concordato de 1887 que instituyeron un orden nacional católico (Ortiz, 2013) que no fue totalmente superado sino hasta la promulgación de la Constitución política de 1991. En suma, la Iglesia católica contribuyó tanto a la construcción del Estado-nación, como a la polarización y rupturas dentro del mismo.

Aunado a lo anterior, Ingrid Bolívar (1999) ofrece una interesante discusión en torno a cómo el conflicto armado interno tiene relación con el proceso de formación del Estado nacional colombiano. Para ella, todas las sociedades cuentan con una organización política, en la que la consolidación del monopolio de la violencia y la soberanía son resultado de la interdependencia. No obstante, se evidencia que en Colombia se está en presencia de una resistencia a la dominación desde un poder central. La formación del Estado Nación colombiano y el afianzamiento de su monopolio de la violencia se ha dado en una sociedad sumamente desconectada, que vive en la autarquía y que carece de vínculos esenciales. Asimismo, las condiciones geográficas, caracterizadas por tres grandes cordilleras y variados valles, inciden en esa tendencia a una organización social localizada y autárquica, en lugar de centralizada; otro factor propio de la formación del Estado-Nación colombiano es la debilidad fiscal estatal (Bolívar, 1999).

En ese orden de ideas, el Estado colombiano ejerce una dominación indirecta, por intermedio de las redes de poder locales de cada territorio, especialmente los partidos políticos. De esta manera, las elites, a través de los partidos políticos, han "configurado" el Estado-nación sin transformar las condiciones sociales de los territorios. Por ello, Bolívar (1999) afirma que el Estado colombiano no carece de un monopolio de la violencia, sino que "el conflicto armado interno refleja los problemas de los esfuerzos estatales por expandir su dominación territorial, por controlar la vida social en regiones lejanas y la resistencia de algunos sectores frente a ella" (p. 37). Así las cosas, la formación del Estado-nación colombiano ha traído consigo conflictos que no son más que el reflejo de constantes luchas por la integración territorial o social.

Definitivamente, el desarrollo mismo del Estado nacional colombiano obliga a dar un vistazo a la manera como se fueron articulando las poblaciones a través de redes de poderes locales y regionales ligadas al bipartidismo. González, Bolívar y Vásquez (2002) hacen un importante esfuerzo por resolver los enigmas en lo que tiene que ver con el tipo de Estado que se construye en Colombia, en consideración de su evolución histórica y geográfica¹³. Ellos sugieren que Colombia es un Estado-nación que todavía no logra concretar un centro de poder efectivo, pues

¹³ Estos autores traen a colación algunos aportes teóricos, de los cuales se puede mencionar las nociones de "territorialidades bélicas" y "soberanías en vilo" formuladas por María Teresa Uribe, que resaltan las debilidades del monopolio estatal de la fuerza y la justicia en algunos territorios, al igual que los "ordenes alternativos" que consolidan los actores armados. La noción de "territorialidades bélicas" es desarrollada por María Teresa Uribe (2001, citada por González, Bolívar y Vásquez, 2002) al retomar la idea hobbesiana de *estados de guerra* para referirse a territorios donde el poder institucional no es soberano y la población es resistente hasta el punto de acudir a las armas para combatir el orden estatal. De igual manera, se resaltan las "estrategias del terror" empleadas por los actores armados (Daniel Pecaute) o la proposición de un "colapso parcial del Estado" planteado por Paul Oquist.

las territorialidades periféricas se resisten al control estatal, precisamente por los excesivos costos y dificultades de sostener la dominación estatal ejercida por intermediarios. De ahí que, el Estado coexista con otros poderes de los cuales ninguno logra imponerse plenamente. Como ya había mencionado Bolívar (1999), el Estado ejerce una dominación indirecta por medio de los partidos políticos, los cuales se componen de notables de las diversas regiones que son organizados y vinculados al proceso de construcción del Estado-nación colombiano (González, Bolívar y Vásquez, 2002).

Hay que mencionar, además, que en la formación del Estado-nación colombiano también destacan los procesos de poblamiento e integración del territorio, la integración de los actores sociales con elites regionales y locales, la centralización política, así como la construcción simbólica del Estado. En efecto, González (2007) se refiere a la precariedad estatal y las desigualdades en las regiones, originado en la crisis de representación de partidos tradicionales y en la “presencia diferenciada” del Estado en los niveles regionales y locales, en lo que tiene que ver con los servicios públicos, educación, salud, justicia, etc. Así las cosas, se sugiere una consolidación incompleta del Estado-Nación, caracterizado desde sus inicios por las redes suprarregionales de los partidos tradicionales. Por esta razón, para González (2007) resulta importante conocer al Estado desde las diferenciaciones y configuraciones territoriales del mismo, marcadas por las debilidades institucionales. En ese sentido, la consolidación del Estado-nación no es uniforme y su estudio tampoco, razón por la cual la comprensión de su formación tiene marcadas diferencias dependiendo de la región, municipio o entidad territorial que se asuma como foco.

En la línea sobre las diferencias regionales o locales, Jiménez y Sideri (1985) ahondan en la explicación sobre el desarrollo económico de Colombia como una nación que no se proyecta como integrada ante la economía mundial. Refieren cómo en la historiografía se invoca el argumento de la desintegración física como el detonante del incipiente desarrollo del mercado interno colombiano, particularmente a fines del siglo XVIII e inicios del XIX. Fundamentalmente, su propuesta investigativa desarrolla cómo la exportación de productos primarios y la economía política han incidido en la formación del Estado nación con análisis de las herencias coloniales, el flujo de los productos de exportación y el crecimiento económico en función de cada región con sus particularidades, así como el papel especial que jugaron productos como el oro, la plata, el tabaco, la quinua, el café o los enclaves (regiones marginadas con productos como el banano, el petróleo, el carbón, etc.). Adicionalmente, hablan de la industrialización, así como de la concentración y la integración regional diferenciada, que son el manifiesto de la compleja realidad socioeconómica del Estado-nación colombiano. Para ellos, la evolución político-económica del país se distingue por la necesidad de controlar los intereses regionales y lograr una armonización general, lo cual pone de presente una *debilidad crónica* en el proceso de toma de decisiones condicionado por las peculiaridades de cada región y por la preponderancia de centros industriales

como los de Bogotá, Medellín, Cali o Barranquilla¹⁴. Se trata, pues, de un Estado definido como “(...) estructuralmente débil y fuertemente condicionado por las competencias externas y ciertos intereses locales, evidentemente su impacto sobre el desarrollo económico regional y nacional ha tenido que ser limitado” (Jiménez y Sideri, p. 318, 1985).

Ahora bien, Chaparro (2005) sugiere que Colombia se ha enfrentado a múltiples “refundaciones” del Estado como consecuencia de sus variados periodos de violencia política y social. Este autor se refiere a sucesos prolongados como la aniquilación de la nación pijao a inicios del siglo XVII en La Conquista y la posterior consolidación el Estado virreinal, la fundación de la República por parte de las elites que avivaron las guerras de independencia, la promulgación de las constituciones de 1863 y 1886, la República liberal (1930-1945), el Frente Nacional como pacto de alternación del poder bipartidista, la Constituyente de 1991 y la reciente política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe (2002-2010). Para él, esos siete sucesos puntuales, pero de larga duración, son la manifestación de “momentos de reconfiguración del poder soberano” en una sociedad propensa a la ilegalidad, la conformación de pequeños poderes o la consolidación de reglas de convivencia difusas que han incidido en fenómenos contemporáneos como el narcotráfico o la extracción masiva de recursos naturales por vías irregulares en un Estado-nación Colombiano que continúa en plena definición.

María Emma Wills (2014), en su ensayo para la Comisión Histórica del Conflicto y las Víctimas, se refiere a una singularidad característica reciente de la formación del Estado-nación colombiano desde un análisis de la guerra colombiana, con lo que considera la existencia de tres nudos centrales que tienen que ver con la exclusión política del campesinado, la tendencia autoritaria, y la frágil integración entre el centro y las regiones del país. Para ella, la singularidad del Estado-nación colombiano radica en la presencia de partidos políticos fortalecidos desde antes de la consolidación del Estado mismo, en ser una nación dividida y en la existencia de debilidades y fracturas estatales que explican buena parte de la tendencia a ver en el adversario político un enemigo al que hay que combatir y que ha sumido al país en una “guerra con pasado pero sin futuro”¹⁵ (Wills, 2014, p. 4).

Jorge Giraldo (2015) menciona que La Violencia (1948-1966) es el periodo en el que el desplazamiento se empieza a fraguar. Allí, en La Violencia, ocurriría la génesis del levantamiento rebelde en Marquetalia en 1964, como consecuencia de varios operativos militares de gran envergadura que intentaron reducir a campesinos que conformaron resistencias organizadas como respuesta a la exclusión y la persecución de los hacendados. De allí en adelante, nuevas estructuras

¹⁴ Es palpable que el desarrollo económico y el capital extranjero se han focalizado en las regiones con mayor desarrollo y las regiones más relegadas solo son incluidas cuando en ellas hay algún recurso natural digno de explotar. Así las cosas, hay una brecha enorme entre los grandes centros urbanos y las demás regiones en relación con su participación en el desarrollo industrial y económico (Jiménez y Sideri, 1985).

¹⁵ Wills (2014) toma este apotegma a propósito de un artículo que Gonzalo Sánchez Gómez tituló así. Véase más en: Sánchez, G. (2012). “Una guerra con pasado, pero sin futuro”. En: Revista Semana, Edición Especial 30 años, agosto 25 de 2012. Recuperado de: <http://www.semana.com/edicion-30-anos/articulo/una-guerra-pasadopero-futuro/263446-3>

insurgentes empezaron a posicionarse y a distribuirse en los territorios (fundamentalmente rurales) desde fines de los años sesenta del siglo pasado. Resulta interesante que, según Giraldo (2015), desde que Colombia se configura como un Estado independiente, ha tendido a concentrar el poder constantemente, lo cual ha repercutido en la negación de derechos políticos y la proliferación de formas de violencia que hoy sumergen al país en un conflicto armado que ha traído, como una de varias consecuencias, la movilidad humana forzada interna. El balance que hace el autor es que el impacto más sensible que trae consigo el conflicto armado colombiano es la ausencia de numerosas personas que fueron desarraigadas de su entorno familiar, social y político. Para él, estos desarraigos han generado una especie de restricciones al libre pensamiento y las posiciones ideológicas o políticas, en el sentido de que, hoy, muchos consideran que ejercer tales libertades puede constituir un riesgo para su vida, integridad o libertad dados los antecedentes.

5.1. Las migraciones internacionales en los análisis sobre la formación del Estado-nación colombiano

Como se pudo constatar, los partidos políticos y la Iglesia católica son actores recurrentes en la explicación sobre la manera en que se ha ido consolidando el Estado-nación Colombiano, que, de vieja data, se caracteriza por contar con una comunidad escindida por las lógicas que impuso, en su momento, el bipartidismo. De igual manera, los partidos políticos jugaron un papel importante en la respuesta a la fragmentación del poder a nivel central y periférico, particularmente entre el Siglo XIX y primera mitad del XX. Junto con ellos, la oligarquía colombiana y la Iglesia católica se disputaron la conformación de una nación que, para cada uno, se concebía de forma distinta: ser una nación católica, federada o centralista fueron proyectos de nación que generaron cambios institucionales de gran envergadura (reformas constitucionales o pactos de alternancia del poder) y enfrentamientos a sangre que todavía tienen coletazos en la historia reciente de Colombia, la cual destaca por la existencia de una guerra intensa que repercute en la movilidad humana interna.

Las luchas por establecer formas de Estado-nación divergentes, sumado a las complejas condiciones geográficas que determinan la desintegración territorial o social y una dominación indirecta por parte del Estado, dieron forma a una comunidad que se resiste a al control del centro estatal. Valga decir que en la formación del Estado-nación, el desarrollo económico e industrial ligado a los territorios más desarrollados (principales ciudades del país) se ha dado en detrimento de la integración de las periferias como consecuencia de la debilidad crónica del Estado en la toma de decisiones que permitan controlar las regiones y lograr una armonización general que refleje una verdadera nación. También, se tiene que en Colombia coexisten variados poderes, de los cuales ninguno se impone completamente, lo cual trae consigo que se acentúen las debilidades institucionales. Como en muchos otros Estados, en Colombia no es posible hablar de un Estado-nación que se haya consolidado.

Este balance, lleva a considerar que, en general, algunos analistas importantes de los procesos de formación y conformación del Estado-nación colombiano, si bien se refieren a la

movilidad humana, no han incluido las migraciones internacionales y, específicamente la inmigración desde Venezuela, como un elemento determinante de dichos procesos, posiblemente por la novedad del fenómeno.

Los análisis sobre la formación del Estado-nación colombiano se centran en: la importancia del conflicto político armado y las violencias; el rol de los partidos políticos y de la Iglesia católica (más tarde narcotráfico y crimen); y las relaciones centro-periferia. Algunos pocos se centran en lo económico y las relaciones de poder internacionales. En ese orden de ideas, este texto pretende reflexionar sobre cómo dos procesos migratorios de gran envergadura han tenido impactos o efectos significativos en la formación-re-configuración del Estado-nación colombiano: el desplazamiento forzado interno (derivado principalmente del conflicto político armado), y la reciente inmigración masiva desde Venezuela que puede ser analizada desde el marco institucional que se estructuró como consecuencia de la experiencia del desplazamiento forzado interno.

Como se constata en las perspectivas teóricas desarrolladas someramente, el rol de la migración internacional no es asumido como un factor explicativo principal en la configuración del Estado nacional. La experiencia más cercana a la movilidad humana a que se hace referencia en la literatura sobre la formación del Estado nacional es la relacionada con el desplazamiento forzado. De ahí que, evaluar los efectos que tiene el éxodo venezolano en el Estado-nación colombiano, desde la visión local que ofrece la ciudad de Cali con sus particularidades, se convierta en un tema interesante y del que, por la novedad del fenómeno, poco se ha dialogado en términos de sus efectos sobre la formación del Estado-nación y Estado local colombiano.

6. Desplazamiento forzado interno en la formación del Estado-nación colombiano

Los Principios Rectores de los desplazamientos internos de 1998 hacen referencia a los derechos y garantías que reposan sobre los desplazados forzados internos en el mundo y a la obligación de brindarles protección y asistencia. En su introducción, este instrumento define a los desplazados internos como:

"(...) las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida" (Principios Rectores de los desplazamientos internos, 1998).

Se trata de un instrumento internacional de *soft law* o derecho blando basado en el concepto de “soberanía como responsabilidad”, el cual se traduce en la responsabilidad que tiene el Estado de garantizarle a sus ciudadanos el pleno goce de sus derechos y en el deber de la comunidad internacional de asistir humanitariamente a las víctimas en aquellos casos en que su propio Estado (voluntariamente o porque es incapaz) no asuma las medidas para garantizar su dignidad humana. La difusión de este instrumento internacional ha contribuido a su aplicación, en fallos como los

del Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como a la apropiación por parte de las víctimas y la proliferación de políticas internas de múltiples Estados que han adecuado sus instituciones a los parámetros de estos principios (Saravia, 2015).

Los principios son incorporados en Colombia a través de la sentencia SU-1150 de 2000. En este fallo, la Corte Constitucional determinó que la población desplazada está conformada mayoritariamente por campesinos en condiciones de pobreza y bajos niveles educativos, fundamentalmente menores de edad y mujeres y que, en tal contexto, el Estado debe garantizar la atención de quienes tuvieron que abandonar sus hogares y enfrentarse a condiciones extremas de existencia y precariedad.

En el punto 38 de las Consideraciones y fundamentos de la Sentencia SU-1150 de 2000, se señala que Francis Deng, representante (1992-2004) del Secretario General de las Naciones Unidas para las cuestiones sobre Los Desplazados Internos presentó en 1998 los Principios Rectores de los desplazamientos internos, los cuales surgieron como una respuesta a la petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos que buscaba la creación de un marco jurídico para proteger y asistir a los desplazados internos. Tales principios, no solo orientan las respuestas al fenómeno del desplazamiento interno, sino que también posibilitan una mayor vigilancia y diálogo, y constituyen una declaración persuasiva que educa y concientiza sobre la crisis mundial de los desplazados. Por ello, para la Corte Constitucional, pese a que los Principios Rectores no forman parte de un tratado internacional vinculante suscrito y ratificado por algún Estado, son vitales para resolver o llenar los vacíos que se generan en la aplicación de otros instrumentos de derecho internacional:

(...) dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado” (Corte Constitucional colombiana, Sentencia SU-1150 de 2000).

Conforme con lo anterior, la Corte enfatiza que los desplazados internos son los más afectados por la violencia en Colombia y, por ello, deben ser protegidos de violaciones, entre muchas, al derecho de igualdad y recibir asistencia por parte del Estado, dentro de las posibilidades institucionales. De este modo, el Estado debe considerar al gasto en estos aspectos como más urgente (fundamentado constitucionalmente en el deber de solidaridad) que el propio gasto público social que el artículo 350 constitucional refiere como prioritario.

Asimismo, la Corte ha establecido que, frente a una situación tan gravosa como el desplazamiento forzado, los Principios Rectores forman parte del bloque de constitucionalidad¹⁶.

¹⁶ El bloque de constitucionalidad es una figura originada en el Consejo Constitucional francés y que se traduce en la existencia de un conjunto de disposiciones, principios o valores constitucionales que no se hallan textuales en el texto constitucional, pero que están en el mismo rango de éste y son exigibles (Olano, 2005).

En Sentencia T-327 de 2001, se dijo que, desde una interpretación más favorable de la protección que merecen los desplazados forzados, es imperativo que los Principios Rectores sean aplicados, por tratarse de un instrumento que forma parte de una normativa supranacional que integra el bloque de constitucionalidad; esto implica que los funcionarios del Ministerio Público deben ajustar sus conductas, no solo a las normas de rango constitucional, sino también a los Principios Rectores. Igualmente, se sostiene que estos Principios, dependiendo de algunos de sus preceptos, constituyen normas relevantes para resolver casos puntuales -bloque de constitucionalidad en sentido lato- o, inclusive, tienen un rango constitucional cuando reiteran normas de algunos tratados de derechos humanos o derecho humanitario -bloque de constitucionalidad en sentido estricto- (Sentencia T-602 de 2003).

Pese a que los Principios rectores de los desplazamientos internos de 1998, acogidos por Colombia, obligan al Estado colombiano a proteger y asistir humanitariamente a sus desplazados internos, las cifras y hechos no son alentadores. En 2004, se dio la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte Constitucional colombiana¹⁷ y, de acuerdo con el informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia, del Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), Colombia ha ocupado el deshonroso segundo lugar como Estado con mayor número de víctimas de desplazamiento forzado. A grandes rasgos, el informe del Centro se refiere extensamente a los antecedentes del desplazamiento en el siglo XX, derivados de etapas como La Violencia (1948 a 1958), el Frente Nacional (1958-1974) y la era del narcotráfico (1974-2014). Asimismo, abarca cómo desde los años 80s el escalamiento del conflicto armado lleva a un gran éxodo forzado que aún persiste en un periodo de consecución de la paz.

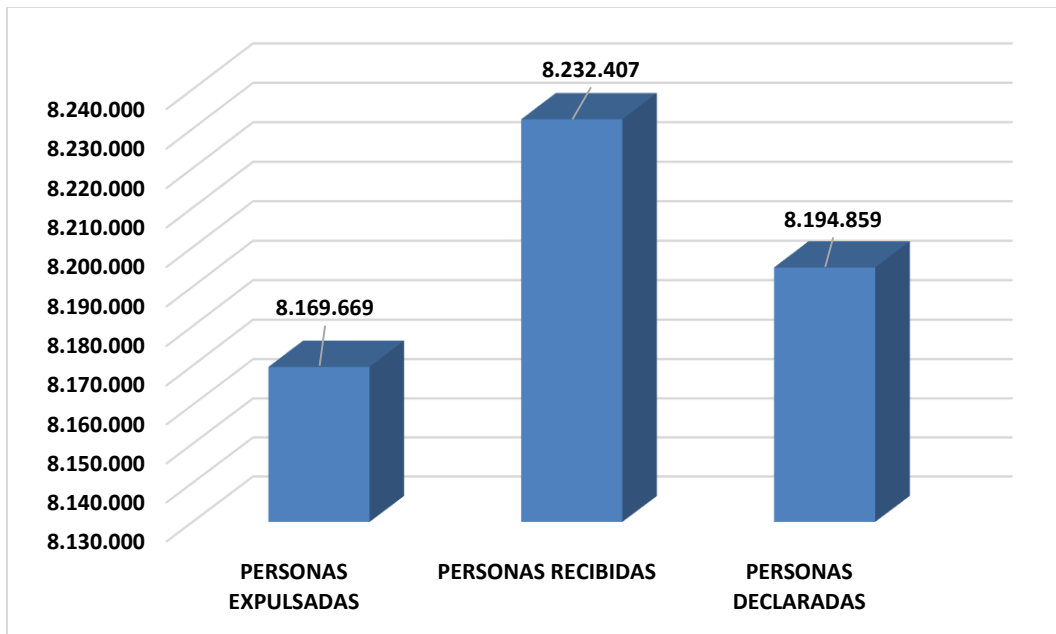
Recientemente, Colombia ocupó el primer lugar con mayor número de desplazados internos del mundo (ACNUR, 2019a). Como señala el reporte general la Unidad de Víctimas, con datos¹⁸ de la Red Nacional de Información, se tiene registro de cerca de 8.874.110 de víctimas registradas del conflicto armado colombiano, de las cuales 8.493.100 son reconocidas como víctimas y otras 381.010 son reconocidas como víctimas en sentencias judiciales. Al desagregarse la cifra de 8.493.100 víctimas, se estima que *el desplazamiento ocupa el primer lugar como hecho generador, con cerca de 7.535.682 de personas.*

Sobre el desplazamiento en particular, el reporte de la Unidad de Víctimas, con corte al 01 de agosto de 2019, muestra el número de personas desplazadas de acuerdo con el año y las divide en expulsadas, recibidas y declaradas.

Gráfico I. Desplazamiento – Personas. Total, Nacional (1985-2019)

¹⁷ Se trata de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

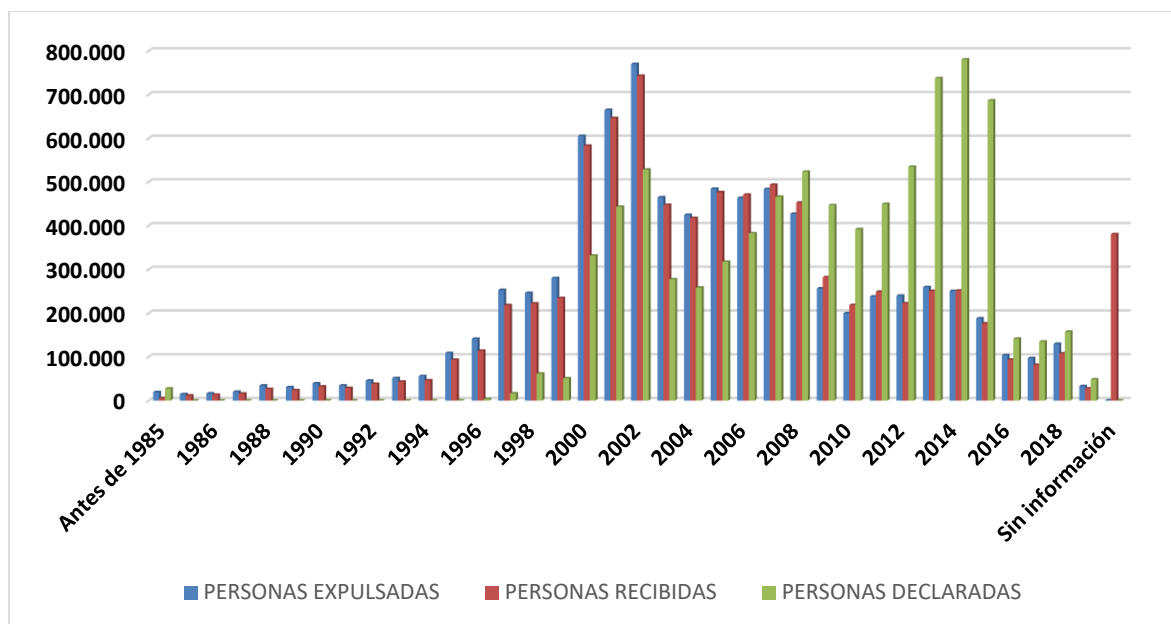
¹⁸ Con corte al 01 de agosto de 2019.



Fuente: elaboración propia con datos de la Red Nacional de Información de la Unidad de Víctimas (2019)

El gráfico 1 contiene el total nacional del número de víctimas de desplazamiento por el conflicto armado, con cifras que van desde antes de 1985 hasta agosto de 2019. El número de personas expulsadas es de 8.169.669, el de personas recibidas es de 8.232.407 y el de personas declaradas es de 9.194.859. Cabe aclarar que, como anota el reporte, estas sumas no corresponden con el número total de desplazados, si se considera que una persona pudo haber sido desplazada en varios años, pero ofrecen una imagen palpable de la amplitud fenómeno.

Gráfico II. Desplazamiento – Personas por año



Fuente: elaboración propia con datos de la Red Nacional de Información de la Unidad de Víctimas (2019)

Ahora bien, el **gráfico 2** refleja el número de víctimas del conflicto armado desplazadas por año, discriminadas por *expulsadas*, *recibidas* y *declaradas*. Como se observa, las cifras parecen ser más representativas desde principios del siglo XXI. En cuanto al número de personas expulsadas, se observa un crecimiento pronunciado entre 2000 (605.110) y 2002, siendo este último año el que registra la cifra más alta con 769.777 personas expulsadas. El número de personas recibidas es también pronunciado entre 2000 (582.813) y 2002 (742.918). En relación con las personas declaradas, se observa un crecimiento sostenido reciente entre 2010 (391.742) y 2014 cuando se alcanza el pico histórico más alto con 780.399 personas declaradas.

Las hipótesis en torno a la génesis del desplazamiento son variadas y asumen como factores explicativos el conflicto armado, la ausencia del Estado o la explotación de recursos estratégicos. Como bien expone Luis Pérez (2001), en la literatura se ha hipotetizado que el desplazamiento forzado tiene asidero en: el recrudecimiento del conflicto armado; la pobreza, los vacíos del Estado y el modelo de desarrollo económico excluyente e inequitativo; o la idea según la cual el desplazamiento ocurre donde hay recursos estratégicos (bienes primarios como el petróleo, entre otros). Para Pérez (2001), estas son tres hipótesis comunes que se invocan sobre el desplazamiento, pero que resultan falseables empíricamente (sobre todo la relacionada con situaciones de pobreza, miseria o abandono estatal). Al plantear un modelo empírico estadístico, el autor llama la atención sobre la importancia de cuestionar estas tres hipótesis comunes y concluye que la evidencia empírica denota, entre otras cosas, que las expresiones¹⁹ del conflicto armado interno son la causa

¹⁹ Algunas de estas expresiones, según Pérez (2011), son: combates, hostigamientos, sabotaje, toma de municipios, ataques indiscriminados contra fuerza pública o población, minas antipersonales, etc.

primordial del desplazamiento, por lo menos en los años 90s; igualmente, advierte que el desplazamiento no termina con la simple suscripción de acuerdos de paz entre los actores, toda vez que se requiere que el Estado active los mecanismos institucionales para la prevención del desplazamiento.

El escalamiento del conflicto colombiano ha hecho del desplazamiento forzado interno un fenómeno que se extiende fuera de las fronteras del mismo Estado-nación y que se transformó en una estrategia de guerra a fines del siglo XX. Como sostiene Adriana González (2015), se asiste a una mutación del desplazamiento interno en una migración a escala transfronteriza, lo cual se asocia con rasgos como la configuración territorial, las respuestas sociales organizadas y los conflictos en zonas fronterizas. De esta manera, el territorio se construye constantemente y aún persisten problemas estructurales²⁰ antiguos relacionados la tenencia de la tierra, el despojo, los latifundios y el rol difuso del Estado.

Igualmente, el desplazamiento ha generado respuestas sociales como la acción colectiva y procesos organizativos que llevan a escenarios constantes de negociación en la construcción de una identidad colectiva de quienes enfrentan el desplazamiento, al margen de una tendencia a “narcotizar” estos procesos sociales con el fin de opacar a la población desplazada dedicada a los cultivos ilícitos en departamentos como el Putumayo, a la par que las acciones de actores paramilitares y guerrilleros acentúan el desarraigo territorial. Por su parte, la conflictividad transfronteriza ha germinado por la presencia de actores armados (legales e ilegales) que, por sus estrategias de control del territorio colombiano, han obligado a que las poblaciones lleguen al extremo de cruzar las fronteras, lo cual conlleva que las zonas fronterizas se conviertan en escenarios en los que se expande el conflicto; el caso más palpable es la frontera con Ecuador, donde los actores armados ejercen actividades comerciales o trafican ilícitamente. En definitiva, la migración es un proceso continuo que se ha dado en medio de un conflicto que se ha internacionalizado y crecido sostenidamente hasta convertirse en una situación transfronteriza que debe ser afrontada mediante la acción política regional, que en el caso descrito involucra zonas de frontera como la colombo-ecuatoriana (González, 2015).

6.1. Algunas respuestas institucionales frente al desplazamiento forzado interno

Sandra González (2018) manifiesta que las migraciones forzadas de fines del siglo XX, derivadas de conflictos armados internos y situaciones de violencia, activaron la preocupación mundial sobre el fenómeno que ha azotado fuertemente a países de la región como Colombia y Perú. En Colombia, el Derecho ha sido un recurso esencial que, desde principios de 1990 ha permitido atender el desplazamiento interno, el cual constituye un proceso (atraviesa múltiples etapas hasta el asentamiento y el restablecimiento de la víctima) que, todavía, representa un reto

²⁰ Se hace mención sobre cómo el desplazamiento en ciertas zonas del país (Putumayo, Caquetá, Guaviare, Valle del Cauca, entre otros) se incrementó como consecuencia del Plan Colombia, que trajo consigo la fumigación de cultivos ilícitos que han repercutido en la salud, el medio ambiente y la situación socioeconómica de las poblaciones que no ven viables otro tipo de alternativas económicas (González, 2015).

continuo a la institucionalidad estatal. La respuesta institucional nacional, según esta autora, se refleja con algunos de los siguientes cambios iniciales:

- Reconocimiento de la existencia del fenómeno del desplazamiento forzado interno por parte del expresidente Ernesto Samper Pizano²¹ en septiembre de 1994 y compromiso de incluirlo en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Organizaciones no gubernamentales, universidades y agencias internacionales se vuelcan a estudiar el fenómeno y a ponerlo en la agenda pública.
- Se crean instancias, tales como la Consejería para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia. Se expide la primera ley para atender a la Población Desplazada (Ley 387/97), que con su reglamentación origina el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, el Fondo Nacional de Atención Integral, la Red Nacional de Información, etc.

Luego, la autora denota tres cambios institucionales ubicados en los gobiernos de tres presidentes. 1) En el Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998- 2002) se fortalecieron los instrumentos e instituciones en materia de registro de víctimas y de justicia penal (la ley 599 de 2000 incluye al desplazamiento forzado como un delito en su artículo 180). 2) En el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) se fusionan agencias de cooperación y se implementaron nuevos planes de atención integral para población desplazada; cabe resaltar que en este periodo gubernamental la Corte Constitucional interviene con la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional mediante Sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores autos de seguimiento, lo que después va a ser complementado con la promulgación de la ley 975 de 2005 (que reconoce derechos a la verdad, justicia y reparación de víctimas). 3) En el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos se expide la ley 1448 de 2011, que establece diversas medidas para atender la población desplazada en materia judicial, administrativa, social y económica; en este periodo destaca la unificación del sistema de registro en el Registro Único de Víctimas (RUV). En el segundo gobierno Santos se firma el acuerdo de paz con las FARC en 2016, el cual abre camino a una eventual reparación integral de las víctimas.

7. La migración internacional en algunos Estados-nación y Colombia

La migración internacional no es una situación que pueda comprenderse de manera aislada de la esencia de los Estados-Nación, en tanto estos son los directamente afectados por la movilidad humana. En la actual era globalizada, la información, mercancías, capitales y servicios se mueven sin limitaciones, mientras que la libre movilidad de las personas es cada vez más espinosa, situación que ha propiciado la migración irregular que, a su vez, sirve de fundamento para posicionar un discurso, por parte de países del Norte, según el cual las migraciones representan un riesgo y amenaza a la seguridad (González, 2017). En la actualidad, las personas que viven fuera de su país de origen son más que en cualquier época y, como señala Vitale (2014), las Naciones

²¹ González (2018) recuerda que, en el marco del Día Nacional de los Derechos Humanos el 9 de septiembre de 1994, Samper proclama la inclusión del desplazamiento forzado interno en la agenda gubernamental y abre un camino de discusión que después adquirió una importante magnitud.

Unidas han estimado que entre 1990 y 2013 cerca de 77 millones de migrantes se sumaron a los 154 que se habían registrado previamente a ese periodo, lo que representa unos 232 millones de migrantes viviendo fuera de su país natal para 2013: América del Norte como el principal receptor, al cual le siguen Europa y Asia.

Las fronteras conforman zonas de muerte en las que la vida de los migrantes es desprovista de valor y, como retrata Zamora (2005), muchos inmigrantes que atraviesan el desierto hacia Estados Unidos (EE. UU.), así como africanos o subsaharianos, mueren en el intento por cruzar las fronteras. En EE.UU, la lucha contra el terrorismo ha ido a la par con un nacionalismo férreo que excluye a quienes no se ajustan al ideal de ciudadano americano (blanco, anglosajón y protestante) y de una tendencia a que la prisión sea el mecanismo idóneo para contener a la “población excedente” y migrante; esta situación no varía de esquemas de integración regional como la Unión Europea, donde se han creado campos de detención para contener a la “población excedente”, a migrantes que, aparentemente, desestabilizan la seguridad de los ciudadanos europeos (Moreno, 2014).

De ahí que, países receptores, acudan a mecanismos jurídicos de excepción, conforme a los cuales el cruce de fronteras irregular es criminalizado, lo cual convierte a muchos migrantes en delincuentes y sujetos desterritorializados (Moreno, 2014); de acuerdo con Arrazola, López, Ixtacuy y Martínez (2017), ha surgido una criminalización de los inmigrantes mexicanos hacia EE. UU, de manera que “la criminalización de la inmigración internacional no documentada de países pobres a los industrializados constituye un argumento político-jurídico para detener los flujos masivos de los “sin papeles”” (p. 5).

Las lógicas migratorias entre EE. UU y México han llevado a que los ciudadanos mexicanos pasen a formar parte del "engranaje" económico y competitividad de los Estados Unidos, teniendo como consecuencia una importante contribución a la producción de bienes y servicios de la potencia. Las estructuras asimétricas de EE. UU y México conllevan a una potenciación de la migración que se origina en las brechas salariales y en que la economía mexicana, históricamente, no ha sido capaz de absorber la oferta de trabajo, lo que propicia la búsqueda de oportunidades en el vecino país, que ha optado por implementar muros y controles fronterizos para contrarrestar la saturación de migrantes mexicanos (Vásquez, 2015). No obstante, aunque las situaciones de pobreza y condiciones laborales precarias continúan propiciando la emigración, Levine (2015) manifiesta que desde 2008 las condiciones económicas, políticas y sociales de EE. UU, en lo relativo a una profunda recesión económica entre 2008 y 2009, ocasionaron una disminución de la demanda²² de mano de obra inmigrante mexicana lo que, consecuentemente, generó un decaimiento en los flujos migratorios provenientes de México que

²² Levine (2015) sostiene: “Durante los años más agudos de la crisis (2008-2009) los latinos perdieron una parte proporcional, 14% equivalente a 863,800 puestos, de los 6.2 millones de empleos que desaparecieron en Estados Unidos en estos años. El caso más agudo es la industria de la construcción en la que los latinos perdieron 720 mil empleos.” (p. 23).

se ha extendido en años subsiguientes; a esto se suma la intensificación de los sentimientos antiinmigrantes y de los controles migratorios.

El caso de los migrantes cubanos llama la atención, pues las relaciones entre EE. UU y Cuba han sido tensas durante muchas décadas, por causa de confrontaciones políticas, ideológicas y económicas, especialmente tras la Revolución Cubana de 1959. La Ley de Ajuste Cubano (LAC), por ejemplo, representa un marco regulatorio que, en un objetivo de desestabilizar al régimen cubano, les permite a ciudadanos cubanos entrar a territorio estadounidense y obtener la residencia (Valido, 2017).

De otro lado, para el caso español, Arango (2014) asegura que hay un punto de quiebre con la crisis económica española de 2008. En efecto, la migración inmediatamente anterior a la llegada de la crisis financiera fue impulsada, primordialmente, por un crecimiento económico sostenido entre 1995 y 2007; en este periodo, la inmigración gozaba de una valoración fundamentalmente favorable (escasa xenofobia y ausencia de reticencia a la migración), pues se consideraba que existía una interacción exitosa entre inmigración y economía. Sin embargo, con la llegada de la crisis en 2008, la cuestión migratoria se politizó y se ubicó como un motivo de confrontación partidaria y de cambio de actitud negativa de la ciudadanía sobre el fenómeno migratorio. Se contrajo la demanda de trabajo en el país y, con el paso del tiempo, se llegó a un aproximado de 1.300.000 inmigrantes desempleados para 2013 (quienes se dedicaban a la construcción o al sector servicios). En ese orden de ideas, los flujos migratorios españoles han cambiado, en tanto han disminuido las entradas y aumentado las salidas de migrantes e, incluso, de españoles. Esto arroja una nueva realidad, distinta a la del decenio previo a la crisis económica en el que la inmigración creció rápidamente sin que mediaran políticas migratorias restrictivas o rechazo social, situación que fue alterada por la entrada e intensificación de la crisis financiera.

En países latinoamericanos como Chile existe, de facto, una diversidad cultural amplia procedente de la presencia de pueblos originarios y de migrantes²³ que, paradójicamente, son invisibilizados porque “se ha instalado históricamente y en el inconsciente colectivo la idea de que Chile es un país homogéneo culturalmente, lo cual conlleva una marcada inclinación a invisibilizar las diferencias” (Agar, 2015, p. 53). En ese orden de ideas, resulta imperativo reflexionar sobre las creencias en torno al sesgo “monocultural” que tiene base en la noción de Estado-nación (Agar, 2015).

²³ Al respecto, Agar (2015) afirma que “hay cerca de medio millón de extranjeros en Chile, que corresponden a un 2,7% de la población. La tasa de crecimiento anual de la inmigración ha sido, entre 2002 y 2014, de 13,2%, mientras que la población del país ha crecido a un ritmo de 1,5%. La procedencia inmigratoria latinoamericana es mayoritaria, con un 85% (...) Un tercio de los inmigrantes son ciudadanos peruanos, un 15% argentinos y un 14% colombianos. Es este último grupo nacional el de mayor crecimiento demográfico en los últimos años” (p. 54).

Colombia, por su parte, irradia una imagen generalizada como país expulsor, antes que como receptor. Sin embargo, ha habido importantes flujos migratorios desde el siglo XVI, que involucran a oriundos del imperio turco-romano en el siglo XIX, jamaquinos que llegaron a las islas de San Andrés y Providencia a partir de 1788 o argentinos (que trajeron legados futbolísticos y del tango); lo cual contrasta con la poca promoción de la inmigración europea por parte del Estado colombiano que sí se efectuó en otros países de la región (Wabgou, Vargas y Carabalí, 2012). De este modo, poco se habla del rol de Colombia como destino de inmigrantes, dada la concepción habitual de que “Colombia es más un país de expulsión de migrantes (por cuestiones políticas) que de destino de inmigrantes por ser poco atractivo, sobre todo, para los extracontinentales” (Wabgou, Vargas y Carabalí, 2012, p. 164). Cabe señalar que, en materia de emigración, los migrantes colombianos tienen como destino habitual los EE. UU, pero Europa, particularmente España o Reino Unido, también han constituido un destino preferente por parte de colombianos en edad productiva (25 a 50 años), con altos niveles de educación, de origen urbano, y con buena presencia femenina (Bermúdez, 2014).

El Estado-nación colombiano: de emisor a receptor

Colombia, a diferencia de otros Estados-Nación de América, no es un país que se caracterizara por tener considerables flujos migratorios de entrada y solo hasta hace poco enfrenta una movilización masiva de migrantes como los procedentes de Venezuela. Lo que se evidencia es que, históricamente, Colombia no ha tendido a ser un país receptor, sino más bien expulsor, entre otras cosas, como consecuencia del conflicto armado interno. Asimismo, se trata de un país de paso que representa un tramo migratorio costoso y peligroso, ya que sus políticas migratorias son restrictivas y los grupos armados y la criminalidad organizada ejercen control sobre la movilidad de los migrantes -mediante delitos relacionados con el tráfico de migrantes o la trata de personas- (Ocampo y Arboleda, 2016).

Como advierte Mejía (2012), a pesar de que Colombia hizo esfuerzos²⁴ desde sus inicios por generar corrientes inmigratorias, no tuvo éxito en su momento y los flujos migratorios hacia otros países fueron los que sobresalieron. Según este autor, la emigración colombiana se concentró a partir de mediados del siglo XX en Venezuela, Ecuador, Estados Unidos y España. En particular, Venezuela y Ecuador son relevantes en términos de los flujos migratorios desde Colombia, que se relacionan históricamente con las fronteras compartidas y el ideal bolivariano que obtuvo su forma en una sola república que aglomeraba las tres naciones; al igual, Estados Unidos constituye un destino tradicional y España un destino preferencial con una gran oleada reciente. A continuación, se presentan tendencias migratorias hacia estas naciones. Primero, Venezuela fue el primer destino masivo, situación derivada de la bonanza y nacionalización del petróleo y del hierro que atrajo muchos migrantes por lo menos hasta los años 80s. Segundo, a fines de los años 60 se descubrieron yacimientos de petróleo en el Norte del Ecuador que impulsaron y diversificaron la inmigración

²⁴ Mejía (2012) hace referencia a la ley 13 de 1823, la cual estipuló el deber de promover “eficazmente la inmigración de extranjeros (SIC) europeos y norte-americanos” (p. 186).

colombiana, aunque con pequeñas oleadas. Tercero, Estados Unidos es un destino tradicional, dadas las relaciones de dependencia que tiene Colombia con este país. Cuarto, España es el destino más reciente y con mayores flujos, al que arribaron muchas personas después del deterioro económico y social que experimentaba Colombia en el siglo XX. En suma, la búsqueda de oportunidades económicas es lo que caracteriza la exuberante emigración colombiana, lo que contrasta con el fenómeno inmigratorio, que no tuvo mayores flujos sino apenas con el retorno de algunos ciudadanos desde España o con la llegada de Venezolanos que se vincularon al sector petrolero colombiano²⁵. Esto, como es evidente, cambia recientemente con el heterogéneo éxodo venezolano.

De otro lado, Mauricio Palma (2015) toma la teoría de los sistemas de migración de Bakewell²⁶ (2010, 2013) para argumentar que en Colombia existe un sistema de migración estructurado en flujos, instituciones y estrategias que ha caracterizado a la transición de Colombia de país emisor a receptor. Su argumento plantea que “el fenómeno migratorio, multi-direccional y poliforme en el caso colombiano, más allá de responder a fenómenos económicos o políticos, es también ampliamente permeado por líneas de penetración cultural” (Palma, 2015, p.9). Se reitera lo que la literatura sobre el tema pone de presente y es el hecho de que Colombia ha sido históricamente un país de emigración como consecuencia de la expulsión con origen, no solo en factores económicos y políticos, sino también en las instituciones (discursos y prácticas) que surgen en el país. De esta forma, el autor se refiere a tres grandes oleadas de emigración colombiana: hacia Estados Unidos (60- principios de los 70s), hacia Estados Unidos y Venezuela (70s-80s) y, la más numerosa, hacia destinos donde se tenían nexos con personas cercanas, Europa -particularmente España- o países sudamericanos (90s); estas olas, según él, terminan en la difusión de una diáspora colombiana en variados lugares del planeta. Sin embargo, entrado el siglo XXI, empieza a darse una reversión en las tendencias migratorias, en el sentido de que las brechas entre la entrada y salida de migrantes se han estrechado, lo cual ha dado paso a que se estructuren “nuevos flujos, instituciones y estrategias que perfilan a Colombia como un lugar de tránsito, retorno e inmigración” (Palma, 2015, p. 14).

8. Soberanía, seguridad y derechos humanos en la política migratoria colombiana

La normativa que establece los procedimientos y documentos, con los cuales se ejerce la soberanía, el control de las fronteras y se garantiza la seguridad nacional colombiana, es formidable. Esto se corresponde con un enfoque de *soberanía y seguridad estatal*, que, además, se ajusta a las dinámicas de migración voluntarias. Por el contrario, la normativa con un enfoque en *derechos humanos*, que se deriva de diversas obligaciones internacionales, que aquí se abordan

²⁵ Mejía (2012) conviene que la prensa colombiana insistía en el flujo inmigratorio creciente de empresarios y técnicos petroleros venezolanos.

²⁶ Según Palma (2015), la propuesta de Bakewell recae sobre un modelo teórico denominado *sistema de migración*, el cual permite comprender las formas de la migración internacional y apoya el proceso de creación de políticas públicas ante el fenómeno migratorio. En este sistema de migración confluyen elementos como flujos (personas, ideas y bienes), instituciones (discursos y prácticas) o estrategias (planes de acción) para enfrentar los retos que plantea la migración.

desde la óptica del Derecho de los refugiados, presenta también importantes avances, pero con dificultades para hacer efectivos muchos derechos de quienes llegan al país por razones forzadas, es decir, de refugiados que ya no se ajustan a las definiciones tradicionales contenidas en instrumentos internacionales vinculantes suscritos por el Estado colombiano y que se han intentado ampliar mediante “instrumentos regionales” sobre los que todavía se debate su alcance u obligatoriedad. No obstante, para comprender la discusión, es imperativo establecer cuál es la diferencia entre un migrante y un refugiado.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones - OIM (2006), la migración internacional se define como la movilización desde un país de origen o de residencia habitual hacia otro país, con el ánimo de estancia temporal o permanente. De esta definición, se desprenden distintas categorías que comprenden la migración irregular, regular, laboral, masiva, económica, entre otras. En particular, el migrante económico es definido como aquel que "habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen" (OIM, 2006, p. 42). Esta es la definición que frecuentemente requiere distinguirse de la noción de "refugiado", que está asociada a aquellas personas que huyen por motivos que ponen en riesgo su integridad, vida o libertad si permanecen en su nación de origen (OIM, 2006).

¿En qué definición encajan la mayoría de los venezolanos que llegan a Colombia? ¿Se trata de migrantes que buscan mejorar sus condiciones de vida basados en aspiraciones económicas, laborales, sociales, entre otras, o se trata de refugiados que abandonan su país de origen, sin que medie su voluntad, con el fin de salvaguardar su vida, libertad e integridad? Algunas respuestas se pueden encontrar en las definiciones de instrumentos internacionales de “derecho duro” como la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, al igual que, como se explicará, en las nociones de instrumentos de “derecho blando” como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, que han sido fundamentales para evaluar cómo los movimientos masivos hacia Colombia también comprenden a personas que se desplazan por haber sido coaccionadas o por contar con una amenaza de que sus derechos humanos más esenciales sean vulnerados.

8.1. Posibilidades de regularización migratoria: enfoque de soberanía y seguridad estatal

Mediante el Decreto 4062 de 2011, se creó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, como una entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Según el artículo 1 del mencionado Decreto, Migración Colombia es un *organismo civil de seguridad* con jurisdicción en todo el territorio colombiano y que tiene el objetivo de "ejercer las funciones de autoridad y vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional" (Decreto 4062, 2011, art. 2).

El artículo 1 de la Resolución 10535 de 2018 estableció que los nacionales de varios Estados, entre ellos Venezuela, pueden ingresar al país sin visa con una estancia temporal, para lo

cual Migración Colombia podrá otorgar Permisos de Ingreso y Permanencia -PIP- y Permisos Temporales de Permanencia -PTP- (Resolución 10535, 2018, art. 3). Así, esta exención de visado posibilita que los migrantes venezolanos accedan al PIP, el cual constituye una autorización gratuita que expide Migración Colombia para permanecer en el país por un periodo de 90 días (para unas pocas actividades el tiempo es menor). El PTP, por su parte, no es otra cosa que la extensión del PIP, pues permite prorrogar la estancia temporal por otros 90 días hasta alcanzar un máximo de 180 días por cada año (Resolución 3167, 2019, art. 2).

Se debe puntualizar que existen algunos permisos comúnmente solicitados por muchos venezolanos, que posibilitan el ingreso y salida regular del territorio a quienes residen o circulan en zonas fronterizas. En principio, aquellas personas que deambulan por zonas de frontera acceden a una Autorización de Tránsito Fronterizo, con la que se permite el cruce circunstancial de municipios colombianos limítrofes con países vecinos, pero que impide desarrollar actividades que requieran visado (Resolución 3167, 2019, art. 17). La Tarjeta de Movilidad Fronteriza -TMF-, en cambio, es un documento que tiene como fin facilitar la migración terrestre a extranjeros que realizan actividades diarias en zonas de frontera, para lo cual deben realizar un prerregistro que indaga sus condiciones biográficas y demográficas (Resolución 3167, 2019, artículos 19, 20 y 21). Igualmente, en diciembre de 2018 se creó el Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PIP-TT), con el cual los extranjeros que ingresan por control migratorio, sin el ánimo de establecerse o domiciliarse en el país, obtienen autorización de tránsito por el territorio nacional con el fin de realizar conexiones o escalas para dirigirse a otro país (Resolución 3346, 2018, art. 1).

Ahora bien, para aquellos extranjeros que deseen ingresar al país por periodos prolongados, se exige acceder a una visa, que puede ser de tres tipos: Visa de visitante o visa tipo "V", Visa de migrante o visa tipo "M" o Visa de residente o visa tipo "R" (Resolución 6045, 2017, art. 7). Para acceder a cualquiera de las tres visas, los extranjeros deben cumplir con unos *requisitos comunes* a la solicitud de visado, que comprende diligenciar un formulario vía electrónica, aportar pasaporte o documento que haga sus veces y acreditar su estancia regular en el país (Resolución 6045, 2017, art. 36).

Los costos de visado no son uniformes, pero, en términos generales, solamente la solicitud de estudio oscila entre 40 euros (solicitudes desde Europa y Cuba) y 52 dólares (Colombia y resto del mundo). Una vez superado el estudio, las visas, dependiendo su modalidad, pueden llegar a alcanzar un valor de 301 euros o 391 dólares dependiendo desde dónde se haga la solicitud. Por su parte, el costo de expedición o estampado del documento puede ser de 23 euros o 30 dólares. Esto quiere decir que, en el escenario con el costo más elevado para un venezolano en territorio colombiano, regularizar su estadia con alguna visa gira alrededor de 473 dólares (Cancillería de Colombia, 2020); una cifra descomunal para una inmensa mayoría de personas que salieron de su Venezuela con condiciones socioeconómicas complejas y que frecuentemente no pueden siquiera aspirar a solicitar una visa por no encontrarse en condición de regularidad migratoria (sin pasaporte, por ejemplo).

No obstante, Colombia destaca por la creación de documentos especiales para la regularización migratoria excepcional de venezolanos, tales como el Permiso Especial de Permanencia -PEP-. En 2017, se creó el PEP, como un documento exclusivo para nacionales venezolanos que hayan ingresado por un Puesto de Control Migratorio habilitado, con su pasaporte, que no tengan antecedentes judiciales y no cuenten con medida de expulsión o deportación vigente (Resolución 5797, 2017, art. 1). Con la Resolución 1272 de 2017, Migración Colombia reglamentó el PEP y estableció que accederían a él quienes se encontraran en el territorio colombiano hasta el 28 de julio de 2017.

De los 3 requisitos generales que exige el PEP, el de haber ingresado al territorio nacional con pasaporte sellado constituye una barrera para quienes no pudieron tramitarlo en Venezuela o para quienes cruzan por pasos fronterizos irregulares que les evitan ser sometidos al control migratorio, al que algunos temen por la posibilidad de serles negado el ingreso al país. Asimismo, el PEP es otorgado por 90 días, prorrogables hasta por un periodo máximo de dos (2) años (Resolución 5797, 2017, art. 2). Una garantía que otorga el PEP, adicional a la regularización, es la posibilidad de llevar a cabo cualquier actividad u ocupación legal, dentro de las cuales están las laborales (Resolución 5797, 2017, art. 3). El PEP, además, permite acceder al Sistema de Protección Social, tal como determinó el Ministerio de Salud en la Resolución 3015 de 2017. Además, la Superintendencia Financiera de Colombia abrió las puertas para que el PEP se constituyera como documento válido para la apertura y/o contratación de productos y servicios financieros (Carta Circular 68, 2017).

Con posterioridad, el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante las Resoluciones 740 y 10677 de 2018, modificó los términos para acceder al PEP, con lo que se benefició a venezolanos que ingresaron al país hasta el 2 de febrero y 17 de diciembre de 2018, respectivamente. Para el año 2019, la última ampliación del PEP cobijó a venezolanos que hubieran ingresado al país hasta el 29 de noviembre de 2019 (Ministerio del Trabajo, Resolución 0240 de 2020).

Ahora bien, otra figura jurídica muy valiosa es el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos – RAMV, que surgió como una iniciativa para recolectar información sobre migrantes venezolanos irregulares. El RAMV nació en virtud del artículo 140 de la Ley 1873 de 2017, según el cual "(e)l Gobierno nacional en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres".

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD ya contaba con una herramienta consolidada (Registro Único de Damnificados) que adaptó para recolectar datos de los migrantes, con apoyo del Departamento Nacional de Estadística (Decreto 0542 de 2018). Así las cosas, el RAMV se llevó a cabo entre el 6 de abril y el 8 de junio de 2018 por parte de la UNGRD, la cual logró consolidar una base de 442.462 ciudadanos venezolanos con ingreso irregular al país. Con el artículo 1 del Decreto 1288 de 2018, se tomó una decisión extraordinaria

y provechosa, consistente en que el Ministerio de Relaciones exteriores modificaría los requisitos y plazos del PEP para garantizar el acceso de quienes quedaron inscritos en el RAMV; en efecto, el PEP cobijó a los inscritos en el RAMV, lo cual ocurrió mediante la Resolución 6370 de 2018, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y reglamentada por Migración Colombia mediante Resolución 2033 de 2018.

En ese orden de ideas, visto de manera general, muchos venezolanos que ingresaron al país hasta 2019, contaban con el acceso a los siguientes documentos, sujetos a sus limitaciones temporales, geográficas, legales, económicas, entre otras:

- Permiso de Ingreso y Permanencia -PIP- (vigencia de 90 días)
- Permiso Temporal de Permanencia -PTP- (extensión del PIP hasta alcanzar un máximo de 180 días por cada año)
- Autorización de Tránsito Fronterizo (cruce circunstancial de municipios colombianos limítrofes con países vecinos)
- Tarjeta de Movilidad Fronteriza -TMF- (documento para realizar actividades diarias en zonas de frontera. Ingresar al interior del país lo invalida).
- Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal -PIP-TT- (con el cual extranjeros realizan tránsito por el territorio nacional con el fin de realizar conexiones o escalas para dirigirse a otro país).
- Visas (visitante o visa tipo "V", migrante o visa tipo "M" o residente o visa tipo "R")
- Permiso Especial de Permanencia -PEP- (Otorgado por 90 días, prorrogables hasta por un periodo máximo de dos (2) años, a quienes estuvieran en el territorio colombiano hasta el 28 de julio de 2017, 2 de febrero de 2018, 17 de diciembre de 2018 y 29 de noviembre de 2019).
- Permiso Especial de Permanencia -PEP- exclusivo para migrantes irregulares inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos – RAMV (bajo los mismos términos del PEP regular).

8.2. De una definición tradicional a una regional ampliada sobre refugiado

Resulta infructuoso pretender establecer cuándo inició la persecución a personas por sus intereses, opiniones o cualquier condición individual. Antes de la existencia de lo que hoy se denomina Estado moderno, las personas acudían al "derecho de santuario" para ponerse a salvo del castigo o la detención en lugares sagrados. Actualmente, ese rol de protección recae sobre los diferentes Estados-nación, los cuales han establecido sus propias normas, a nivel internacional o interno, para otorgar protección a quienes son sometidos a movimientos migratorios forzosos. Por su parte, los conflictos prolongados a nivel mundial han sido la fuente principal de los desplazamientos y desarraigos natales de individuos y grupos (Machado, 2013)

A principios del siglo XX, sucesos como las Guerras de los Balcanes (1912-1913), la Primera Guerra Mundial (1914-1928), las Guerras en el Cáucaso (1918-1921) o la Guerra Greco-

Turca (1919-1922) desataron importantes oleadas de refugiados que abandonaron territorios de la actual Rusia para moverse hacia países Europeos o Asia Menor, Central y Oriental (Jaeger, 2001). Esto generó mayores preocupaciones sobre la protección legal que debía otorgársele a estas personas.

De acuerdo con Weis (1982), el desarrollo del Derecho de los refugiados, por lo menos en la primera mitad del siglo XX, está estrechamente asociado con el noruego Fridtjof Nansen, quien fue nombrado Alto Comisionado para los Refugiados Rusos de la Liga de las Naciones en 1921 y desempeñó un rol titánico por la ayuda a los prisioneros y refugiados, fundamentalmente rusos. A Nansen se le atribuye un rol importante por la iniciativa que tuvo para gestar la emisión de diversos documentos que permitirían otorgar protección formal a algunos refugiados. Por ejemplo, durante esta época, surgieron diversos instrumentos internacionales entre los que destaca el Acuerdo Intergubernamental sobre Documentos de Viaje para los Refugiados, suscrito en Londres el 15 de octubre de 1946.

Es con posterioridad a 1950, según Weis (1982), que la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante CSR), adoptada el 28 de julio de 1951 y con entrada en vigor el 22 de abril de 1954²⁷, se constituye en el instrumento internacional más importante relacionado con la protección de los refugiados y que reemplazó muchos de los tratados anteriormente expedidos y que tenían un alcance y legitimación limitados por parte de los Estados. El preámbulo de la CSR sostiene que este instrumento internacional se fundamenta en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, conforme a las cuales a los seres humanos debe garantizárseles gozar de sus derechos y libertades fundamentales. El artículo 1 de la CSR determina, entonces, que una persona refugiada es aquella que:

(...) como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él" (numeral 2, literal A, artículo 1 CSR, 1951).

De la anterior definición, se colige que una persona refugiada es aquella que se encuentra fuera de su país de origen, por una amenaza o existencia de una persecución fundada en razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social²⁸ u opinión política. En ese sentido, son 5 las causales taxativas, atadas a algunos requisitos adicionales, para que una persona se enmarque en la definición de refugiado. El Manual de Procedimientos y Directrices sobre

²⁷ Según el numeral 1 del artículo 43 de la CSR, su entrada en vigor ocurriría 90 días luego que se depositara el sexto instrumento de ratificación o adhesión.

²⁸ Al respecto, se toman en cuenta características inmutables o esenciales para la dignidad humana que unen a ese grupo, ya sean innatas o históricas. Por ejemplo, mujeres, familias, tribus, profesionales de un área u homosexuales constituyen grupos sociales.

Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado, reeditado por el ACNUR (2011), explica minuciosamente cada uno de los elementos constitutivos del estatuto de los refugiados. A continuación, una síntesis sobre la ilustración que ofrece dicho Manual y que resulta esencial para entender la figura del refugio y sus críticas:

- **“Acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951”:** el Manual determina que esta fecha ha perdido relevancia práctica, pues, como se comprenderá más adelante, el Protocolo de 1967 rompe con esa temporalidad. Inicialmente, este límite temporal se planteó así con el fin de otorgar protección a los europeos afectados por la Segunda Guerra Mundial.
- **“Fundados temores de ser perseguida”:** esta expresión es fundamental para la definición, pues comprende al temor como un elemento estrictamente subjetivo, al que se le añade el calificativo de "fundado", pues dicha condición subjetiva debe ser validada con una situación objetiva o “razón imperiosa” que sustente el temor. Así, la mezcla de un elemento subjetivo ("temores") y uno objetivo ("fundados") torna menos difusa la posibilidad de evaluar legítimamente las declaraciones del solicitante de refugio.
- **Persecución:** sobre este punto, el Manual indica la inexistencia de una definición generalmente aceptada sobre "persecución", de manera que esta es comprendida, conforme con el artículo 33²⁹ de la CSR, como cualquier amenaza contra la vida o libertad originada en las 5 causales de refugio. La discriminación, en algunos casos, puede considerarse como persecución. En ningún caso, el castigo (adecuadamente aplicado) constituye persecución, pues de aceptarse, se acogería desatinadamente a los prófugos de la justicia como refugiados.
- **Raza:** este concepto debe entenderse en el sentido de cubrir a los grupos étnicos o grupos sociales minoritarios. No obstante, la sola pertenencia a un grupo étnico/racial no es suficiente para el reconocimiento de la condición de refugiado, pues se requiere que debido a su pertenencia al grupo minoritario concorra una vulneración o amenaza de vulneración de su dignidad humana por ese solo hecho.
- **Religión:** este elemento tiene como fuente de protección la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 18) y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos³⁰, los cuales comprenden libertades como la de pensamiento, conciencia y religión. De este modo, la persecución motivada en la religión ocurre por la privación de pertenecer a una comunidad religiosa o de naturaleza similar o por la discriminación derivada de dicha pertenencia.
- **Nacionalidad:** según el Manual, la nacionalidad no solo va ligada con la "ciudadanía", sino que también puede comprender factores étnicos y lingüísticos, que son fuente de

²⁹ Este artículo contiene la prohibición de expulsión y de devolución o "*refoulement*", que prohíbe expulsar o devolver al refugiado hacia el territorio donde pueda acaecer cualquier amenaza a la vida o libertad individual por los motivos que determina la CSR (CSR, 1951, artículo 33).

³⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

conflicto dentro de las fronteras estatales, ya sea porque una mayoría persigue a una persona de un grupo minoritario o, inclusive, una minoría dominante persigue una persona de un grupo mayoritario.

- **Pertenencia a determinado grupo o social:** este elemento acoge a quienes tienen costumbres o condiciones sociales similares, que constituyen la causa de persecución. Según el Manual, su manifestación común se da en que el grupo social genera desconfianza o significa un obstáculo para el poder público o las políticas gubernamentales.
- **Opiniones políticas:** no basta con disentir con la emisión de opiniones políticas. Dichas opiniones deben ser importantes y significar un temor de ser perseguido por ellas, por no ser toleradas por parte de las autoridades. Generalmente, la opinión debe haberse expresado o sido conocida por las autoridades, aunque se admiten excepciones en las que no se han manifestado, pero estas seguramente conflictuarán con las autoridades.
- **“Se encuentre fuera del país de su nacionalidad”:** esto significa que, necesariamente, el refugiado debe estar fuera de la jurisdicción territorial del país del que es nacional.
- **“Y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”:** es aquel *nacional* que no puede (imposibilidad ajena a la voluntad) o no quiere (correlacionado con los fundados temores de ser perseguido) acogerse a la protección de las autoridades de su país de origen.
- **“O que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”:** la única diferencia con el elemento anterior radica en que esta expresión acoge al *apátrida*, que tenía "residencia habitual" en otro país, pero huyó de él por los motivos que exige la CSR. Se precisa que no todo apátrida es refugiado, pues se requiere haber sido o tener temor fundado de ser perseguido por los motivos taxativos que contempla la CSR.

La CSR cuenta con un régimen especial o Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (en adelante Protocolo), que se encargó de ampliar las condiciones geográficas y temporales, lo que otorgó mayor alcance a la CSR. El Protocolo fue firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967 y entró en vigor el 4 de octubre de 1967³¹.

Como se observa en la definición original de la CSR, el instrumento fue pensado originalmente con límites temporales y espaciales, para beneficiar a refugiados por hechos ocurridos previos al 01 de enero de 1951 (numeral 2, literal A, artículo 1) y ofreció la posibilidad de que los Estados decidieran potestativamente otorgar la protección a refugiados de cualquier parte del mundo o de Europa (literal B, artículo 1).

Ahora bien, el Protocolo estableció en sus considerandos que la situación sobre refugiados ha cambiado frente a como se contemplaba en la CSR y que es posible que algunos refugiados

³¹ El numeral 1 del artículo 6 del Protocolo estableció que entraría en vigor luego que se depositara el sexto instrumento de adhesión.

queden excluidos de la definición original. En consecuencia, el Protocolo suprimió el límite temporal³², pero eliminó parcialmente el límite geográfico³³, pues la imposibilidad de un Estado para elegir si solo otorga protección a refugiados de origen europeo solo recae sobre las nuevas adhesiones. Para Pérez (2003), haber mantenido la limitación geográfica para aquellos Estados parte de la CSR antes de la vigencia del Protocolo, que era razonable con posterioridad a la Segunda Guerra mundial, carece de sentido y justificación en la actualidad, cuando se ha constatado que la problemática de refugio no es transitoria.

8.3. ¿Definiciones rígidas ante nuevas realidades?

A nivel mundial³⁴, la CSR tiene 19 Estados signatarios y 146 Estados parte. Colombia firmó la CSR el 28 de julio de 1951, la aprobó mediante la Ley 35 de 1961 y quedó ratificada el 10 de octubre de 1961; asimismo, hizo su declaración el 10 de octubre de 1961, conforme con la sección B del artículo 1 de la CSR, con lo cual decidió extender sus obligaciones de protección a aquellos refugiados por "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar" (ACNUR, 2019b). El Protocolo, por su parte, cuenta con 147 Estados parte y Colombia se adhirió a él el 04 de marzo de 1980 (ACNUR, 2019c).

Como se observó, la CSR se originó en el contexto inmediatamente posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial y, con el paso del tiempo, se consideró que limitarlo a la población refugiada proveniente de ese contexto y época era un contrasentido ante las nuevas problemáticas de refugiados globales. Con todo, el alcance de este instrumento internacional aún es restringido, lo cual ha propiciado profundas discusiones sobre su eficacia y la necesidad de ampliar cada vez más la definición y causas contenidas en la Convención.

Por un lado, Coddington (2018) revela que la CSR ha resultado ineficaz para consolidar un régimen mundial de protección real para los refugiados, pues se ha consolidado como una fachada que impulsa el trato arbitrario y perjudicial a los refugiados. Las distancias entre Estados que hacen parte o no de la CSR son cada vez menores: ella compara el caso de Reino Unido (Estado parte) y Tailandia (Estado no parte), con lo que encuentra que ambos Estados aprovechan sus propios marcos legales internos para excluir la protección a los refugiados. Se advierte que, incluso, contrario al imaginario del Estado-nación como algo cohesionado, existen disparidades geográficas estatales en el tratamiento institucional a los refugiados. Por ello, se requiere concertar

³² "A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1" (Protocolo, 1967, numeral 2, artículo 1).

³³ "El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1" (Protocolo, 1967, numeral 3, artículo 1).

³⁴ Los datos son publicados por el ACNUR (2019) con corte a septiembre de 2019.

esfuerzos para lograr una protección real y que se modifiquen progresivamente los términos de protección. Es necesario que la ciudadanía se movilice para que el Estado-nación rinda cuentas y reconozca el *derecho de los refugiados a tener derechos*. Esto exige entonces poner la mirada “más allá” de la CSR, puesto que la protección de los refugiados no está estrictamente sujeta a las leyes o los libros, sino también a una mezcla de normas y prácticas, procedimientos de ONG y costumbres, así como decisiones personales y representaciones mediáticas (Coddington, 2018).

Por otro lado, existen importantes llamados para la revisión de la noción de refugiado de acuerdo con nuevas realidades sociales y ambientales que exigen el reconocimiento de categorías como la del "refugiado ambiental". Se sostiene que un refugiado ambiental lo es por haber sido forzado a abandonar su entorno con ocasión de alteraciones ambientales de origen natural o de actividades humanas. En este contexto, se refieren casos de primera línea como la movilidad humana originada en Estados insulares del Pacífico, los cuales son vulnerables por modificaciones ambientales derivadas de: los incrementos en el nivel del mar o el cambio climático, los conflictos armados que generan destrucción ambiental o los accidentes industriales. La discusión no es serena y organizaciones como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones o el Grupo Político de Refugiados han preferido catalogar a estos individuos como "personas ambientalmente desplazadas". No obstante, este tema tan interesante, que escapa al enfoque del presente trabajo, pone de presente la rigidez de la CSR y su Protocolo ante nuevas realidades que contemplan, por ejemplo, los flujos poblacionales de quienes se ven forzados a desplazarse por causas de la degradación ambiental desmesurada y definitiva (Borràs, 2006) y, como se verá, por causas de las violencias y la vulneración masiva de derechos humanos que han llevado a que muchos venezolanos tengan presencia intensiva en Estados latinoamericanos.

8.4. Definición regional de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984

Desde 1984 se evidencia un importante esfuerzo de diversos Estados de América Latina por avanzar en la protección internacional de los refugiados, personas desplazadas y apátridas y sus derechos humanos. En ese año, surgió la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 (en adelante DCSR), como resultado de un Coloquio que se llevó a cabo con el fin de discutir la protección internacional de los refugiados en Centroamérica, México y Panamá, con la presencia de expertos y representantes de varios países de la región que dieron origen a este instrumento de *soft law*³⁵. Se trata de un instrumento que amplía la definición tradicional de refugiado y que ha sido acogido por un número reducido de países³⁶ en sus leyes o acciones internas, pero que aún no constituye costumbre internacional (o por lo menos no hay consenso), lo cual apareja el deber de

³⁵ El término *soft law* hace referencia al "derecho blando" o normas que en principio no cuentan con fuerza jurídica vinculante, pese a que puedan llegar tener efectos jurídicos o relevancia jurídica. Su contracara es el *Hard law* o "Derecho duro", cuya fuerza jurídica relevante es indiscutible.

³⁶ Corcuera (2012) menciona que países como Belice, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Perú han incluido la definición de refugiado DCSR en sus leyes, mientras que Argentina y Chile han llevado a cabo acciones o han desarrollado proyectos de política pública que se basan en dicha definición.

incentivar constantemente la aplicación de la definición ampliada de la DCSR, en aras de que sea acogida integralmente y de manera uniforme por los Estados de la región (Corcuera, 2012).

Como se dijo, la DCSR establece una definición “ampliada”, que incorpora la de la CSR de 1951 y su Protocolo, a la vez que introduce nuevos elementos que, según Corcuera (2012), provienen de la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) de 1969 y del aporte mismo del Coloquio. En efecto, en la **conclusión tercera** de la DCSR se sostiene que, dada la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica, es necesario extender el concepto de refugiado, el cual quedó así:

(...) 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* (DCSR, conclusión tercera, 1984) (negrilla, subrayado y cursiva fuera de texto).

Como ilustra Corcuera (2012), la parte de la definición en negrilla corresponde con los instrumentos de "derecho duro" -CSR y su Protocolo-, la parte de la definición en cursiva tiene como referente la Convención Africana³⁷ y los demás elementos en subrayado son fruto del Coloquio de Cartagena. A continuación, se realiza un paneo sobre los 5 elementos o razones que componen la definición ampliada que trae la DCSR, con base en el documento “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina”, elaborado por un grupo de expertos en la Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos – CIREFCA de 1989.

Previo a considerar a qué se refiere cada una de las 5 razones de refugio contenidas en la DCSR, es importante anotar que este instrumento parte de 3 derechos que se deben garantizar a los refugiados: la vida, la seguridad y la libertad. Entonces, la DCSR protege a aquellas personas que han huido de su país porque uno o varios de estos tres derechos han sido "amenazados" en conexidad con los siguientes *elementos situacionales* definidos por el documento de la CIREFCA (1989), que los clasifica en elementos de Derecho Internacional Humanitario -DIH- y en un elemento relativo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos -DIDH-:

Elementos de Derecho Internacional Humanitario relativo a los conflictos armados

De acuerdo con el documento de la CIREFCA (1989), la “violencia generalizada”, la “agresión extranjera”, los “conflictos internos” y “otras circunstancias que hayan perturbado

³⁷ Efectivamente, el numeral 2 del artículo 1 de la Convención Africana dice que el término refugiado también comprende a "toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad".

gravemente el orden público” se comprenden desde la perspectiva del DIH, por cuanto estos 4 elementos involucran niveles de violencia que pasan por: i) las guerras o conflictos armados entre Estados³⁸, ii) los conflictos armados no internacionales³⁹, así como por iii) la violencia que no se deriva de conflictos armados, sino de actos violentos circunstanciales, disturbios, etc.

- Violencia generalizada: este elemento se refiere a los conflictos armados internacionales y/o no internacionales, que solo constituirán violencia cuando esta sea continua, general y sostenida, lo cual le da el carácter de "generalizada" (CIREFCA, 1989).
- Agresión extranjera: este elemento es definido por la CIREFCA (1989), a partir de la Resolución 3314 (XXIX) de 1974 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, según la cual la agresión es "el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas..." (artículo 1, Resolución 3314 (XXIX), 1974).
- Conflictos internos: este elemento está atado a la noción de *conflictos armados no internacionales* a los que hace referencia el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional II (CIREFCA, 1989).
- Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público: este elemento va ligado a aquellas manifestaciones de violencia que no se derivan de conflictos armados, sino de actos humanos como "disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar" (CIREFCA, 1989, p. 11).

Elemento relativo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos

- Violación masiva de derechos humanos: este elemento se entiende, según la CIREFCA (1989), como violaciones a gran escala de los derechos humanos y las libertades fundamentales que están contenidos, por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y otros instrumentos semejantes. Por ejemplo, encajan en el elemento las violaciones graves y sistemáticas de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

No obstante, no se puede obviar que esta orientación ceñida al DIH y el DIDH ha sido criticada por autores como Cantor y Trimiño (2015), quienes consideran que la CIREFCA realizó una interpretación con un enfoque "convencional", es decir, como si la DCSR constituyera un verdadero tratado de Derecho Internacional, lo cual, a su juicio, resulta deficiente y carente de una interpretación amplia y contextual. En particular, Cantor y Trimiño (2015) afirman que los 4 elementos iniciales de la definición de la DCSR no tienen una correlación necesariamente directa

³⁸ Asunto regulado por el artículo 2 común a los 4 Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional I de 1977, relativo a la *protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*.

³⁹ Asunto regulado por el artículo 3 común a los 4 Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II de 1977, relativo a la *protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*.

con el Derecho Internacional Humanitario y que esas definiciones convencionales, con sus limitaciones conceptuales, resultan sumamente complejas de aplicar en la práctica, simplemente porque los tomadores de decisiones no cuentan con el conocimiento técnico sobre el estatuto de refugiado, el DIH y el DIDH. Así las cosas, las definiciones de la CIREFCA (1989) tienen un marcado carácter técnico/legalista/literal basado en definiciones de diversos instrumentos internacionales anteriores a la DCSR, pero que, pese a las válidas críticas que se pueden formular, resultan útiles para comprender someramente las implicaciones que trae consigo la definición ampliada de la CSR.

El Informe de País realizado por Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2017) presenta un análisis profundo de la situación en Venezuela, desde su institucionalidad democrática, el Estado de derecho y los derechos humanos. Este informe es resultado de un seguimiento constante de la erosión de la democracia venezolana y el deterioro de los derechos humanos, situación que se ha intensificado a partir de 2015. El documento sostiene que en Venezuela existen alarmantes violaciones de derechos humanos, derivadas de una grave crisis que afecta sus estamentos institucional, social, económico y político; esto, ha generado que muchas personas abandonen el país por causa de la masiva vulneración de derechos humanos, uso excesivo de la fuerza, represión de la protesta social, detenciones arbitrarias, actos de tortura, violencia sexual, falta de garantías en el acceso a la justicia, vulneraciones a la libertad de expresión, desabastecimiento (dificultades en la disponibilidad de alimentación, medicamentos, acceso a tratamientos, provisión de elementos o insumos médicos), entre otras manifestaciones. El informe describe un contexto complejo que ha tenido un impacto en la movilidad humana, puesto que personas y familias enteras han migrado forzosamente. En el informe, la CIDH reitera su preocupación por la situación de migrantes y refugiados venezolanos que requieren la protección de los Estados de la región y que ya había sido expresada en su Comunicado de prensa No. 006 del 25 de enero de 2017:

La Comisión expresa su preocupación ante la información que indica que **un gran número de venezolanos se han visto forzados a migrar a otros países de la región como mecanismo de supervivencia, como consecuencia de la situación humanitaria, en particular a los efectos que vienen ocasionando la escasez de alimentos, medicamentos y tratamientos médicos.** Ante la falta de canales legales, regulares y seguros para migrar, muchas personas no han tenido otra opción que recurrir a canales clandestinos que provee la migración irregular, a través de riesgosas rutas terrestres y marítimas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) llama los Estados Miembros de la OEA a adoptar medidas para reforzar los mecanismos de responsabilidad compartida con relación a la situación de los migrantes venezolanos, a la vez que les insta a no adoptar medidas que limiten o vulneren los derechos humanos de los migrantes y de los solicitantes de refugio procedentes de Venezuela (CIDH, Informe de País, 2017) (negrilla fuera de texto).

Finalmente, en el Día Mundial de los Refugiados, el 20 de junio de 2019, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, Luis Almagro, reiteró su compromiso por

velar por la protección de los derechos humanos de más de 4 millones de venezolanos fuera de su país. En un video compartido por la red social Twitter, Almagro aseveró:

(...) **No hay más excusas para el atraso de otorgar a los venezolanos el estatus de refugiados a través de la Declaración de Cartagena de 1984** que expande el concepto de refugiado en su tercera conclusión que considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Todas las razones anteriores se cumplen para el caso venezolano (...) **Es importante otorgar el estatus de refugiados a los venezolanos, porque el no hacerlo, subestima la magnitud de la crisis y sugiere que la comunidad internacional hemisférica solo se engaña a sí misma. Las necesidades de la gente son superlativas.** Los países receptores de refugiados necesitan todo el apoyo para paliar el impacto económico y social de los altos flujos de refugiados, que no disminuirán pronto (...) (Almagro_OEA2015, 2019) (negrilla fuera de texto)

8.5. Alcances de la definición ampliada a la luz del Sistema Interamericano

La discusión sobre los alcances de la DCSR también puede abordarse desde el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fundamentalmente en lo que tiene que ver con el principio de no devolución y el consecuente derecho a buscar y recibir asilo. Como se evidencia en la **conclusión quinta** de la DCSR, el principio de no devolución constituye la piedra angular de la protección internacional sobre refugiados y es un principio imperativo o de *ius cogens*. Asimismo, tanto el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, como el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, establecen que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en otro Estado, mientras que el artículo 22.8 de la Convención Americana instituye la prohibición de expulsión o devolución a otro país en el que la vida o libertad persona pueda estar en riesgo. Esto exige, entonces, dar un somero vistazo a cómo opera el sistema regional de derechos humanos y qué alcance tiene la definición ampliada de refugiado de acuerdo con el *Control de convencionalidad* que deben realizar los Estados parte de la Convención Americana y las opiniones consultivas que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH como última interprete de la Convención Americana.

En contraste con Corcuera (2012), Mondelli (2018) sostiene que, de probarse su hipótesis de que la DCSR es obligatoria en razón de que se ha constituido en norma de derecho internacional consuetudinaria, las expectativas de los refugiados para acceder al reconocimiento de refugiado y recibir protección por parte del Estado se aumentarán, mientras que, si su solicitud de asilo es rechazada, estos podrán acceder al sistema interamericano de protección de derechos humanos para solicitar la protección de su derecho a solicitar y recibir asilo. Según este autor, hay buenos

elementos para considerar que respecto de un grupo de países⁴⁰ se ha originado un acuerdo o “práctica ulterior” que permite comprender el alcance de las obligaciones estatales con respecto a los refugiados, no solo desde la CSR y su Protocolo, sino también en relación con la Declaración Americana y la Convención Americana.

Como se mencionó, los alcances de la definición regional ampliada también pueden observarse a la luz del Control de Convencionalidad, conforme al cual el poder judicial de cada Estado parte de la Convención Americana, al momento de aplicar sus normas internas, debe tener en cuenta este tratado y las interpretaciones que ha hecho la Corte IDH. Así, según Mondelli (2018), la Corte IDH ha establecido en su jurisprudencia⁴¹ que el control de convencionalidad no solo abarca la jurisprudencia emitida por la Corte IDH, sino también sus opiniones consultivas. La Corte IDH ha jugado un papel fundamental desde su jurisdicción consultiva, conforme a la cual realiza una legítima interpretación de la Convención Americana, firmada el 22 de noviembre de 1969 y ratificada el 28 de mayo de 1973 por Colombia (Organización de Estados Americanos, s.f.).

Sobre el punto, vale la pena traer a colación lo establecido en dos opiniones consultivas relevantes sobre el particular: OC 21/14 y 25/18. Por medio de estas dos opiniones consultivas *hito*, la Corte IDH hizo un llamado a adoptar un enfoque de derechos humanos que comprenda la definición de refugiado internacional y regional, en virtud del cual se deben garantizar las necesidades de protección internacional que requieren, por ejemplo, niñas y niños migrantes en lo relacionado con el principio de no devolución (*non-refoulement*), el cual otorga eficacia al derecho de buscar y recibir asilo (OC 21/14). Igualmente, aunque en principio la Corte IDH define el alcance de la definición internacional y regional desde la óptica de la niñez, con la Opinión Consultiva 25 de 2018 se insiste en la obligación de garantizar el derecho de solicitar y recibir asilo sin límites etarios.

En la misma línea que Mondelli (2018), la Corte IDH consideró en su Opinión Consultiva 21 de 2014 (consideración 79) que es posible constatar prácticas estatales en la región que otorgan protección a refugiados conforme a un "desarrollo progresivo del derecho internacional" que responde a la obligación de garantizar el derecho a buscar y recibir asilo:

(...) la Corte nota que los desarrollos producidos en el derecho de refugiados en las últimas décadas han generado prácticas estatales, consistentes en otorgar protección internacional como refugiados a las personas que huyen de su país de origen debido a 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. **Atendiendo al desarrollo**

⁴⁰ Para Mondelli (2018), la definición regional ampliada de la DCSR es obligatoria para Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁴¹ Según Mondelli (2018), el Control de convencionalidad aparece en el Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile (Sentencia de 26 de septiembre de 2006) y se reiteró en el Caso La Cantuta Vs. Perú (Sentencia de 29 de noviembre de 2006) y en la Opinión Consultiva 24 de 2017.

progresivo del derecho internacional, la Corte considera que las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, la cual responde no sólo a las dinámicas de desplazamiento forzado que la originaron, sino que también satisface los desafíos de protección que derivan de otros patrones de desplazamiento que suceden en la actualidad. Este criterio refleja una tendencia a consolidar en la región una definición más incluyente que debe ser tomada en cuenta por los Estados a fin de otorgar la protección como refugiado a personas cuya necesidad de protección internacional es evidente (Corte IDH, OC 21/14, p. 31) (negrilla fuera de texto).

Por su parte, en la Opinión Consultiva 25 de 2018 (párrafos 131 y 132), la Corte IDH reiteró que el derecho a buscar y recibir asilo no constituye una mera prerrogativa estatal, sino un derecho subjetivo que debe ser garantizado:

(...) Esta Corte ya ha establecido que, tanto la Convención Americana en su artículo 22.7 como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XXVII, han cristalizado el **derecho subjetivo de todas las personas a buscar y recibir asilo, superando el entendimiento histórico de esta institución como una “mera prerrogativa estatal” bajo las diversas convenciones interamericanas sobre asilo (...)**

Al respecto, la Corte ha considerado que **el derecho a “buscar y recibir asilo”, en el marco del sistema interamericano, se encuentra configurado como un derecho humano individual a buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero**, incluyendo con esta expresión el estatuto de refugiado según los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas o las correspondientes leyes nacionales, y el asilo conforme a las diversas convenciones interamericanas sobre la materia. Además, **atendiendo al desarrollo progresivo del derecho internacional, la Corte ha considerado que las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena** (Corte IDH, OC 21/14, p. 31) (negrilla fuera de texto).

Así las cosas, este balance general refleja cómo la definición regional que trae la DCSR adquiere mayor relevancia desde la óptica del Sistema Interamericano, pues la Corte IDH ha sostenido que los lineamientos de sus opiniones consultivas, junto con su jurisprudencia, son de obligatoria aplicación en virtud del Control de convencionalidad que deben realizar los Estados parte de la Convención Americana como Colombia. En consecuencia, el Control de convencionalidad implica que las autoridades del Estado que hace parte de la Convención apliquen sus normas internas en armonía, no solo con la Convención Americana, sino también con la Declaración Americana, que consagran el derecho a buscar y recibir asilo. Esto sugiere, entonces, que el Control de convencionalidad no solo debe ser ejercido por organismos judiciales, sino también por entidades del nivel ejecutivo encargadas de otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado, esto es, la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado - CONARE en el caso de Colombia, entidad que indudablemente está obligada a aplicar la definición regional ampliada de refugiado de la DCSR.

8.6. Reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia

La condición de refugiado no se *constituye* porque así lo declare un organismo. Como ha dicho la CIDH, una persona es refugiada cuando reúne los requisitos para serlo, de modo que el reconocimiento de la condición de refugiado es de carácter *declarativo*, mas no constitutivo (CIDH, 2015, p. 69). En Colombia, el derecho de asilo es reconocido por el artículo 36 de la Constitución Política de 1991 y, de conformidad con el numeral 2 del artículo 188 constitucional, el Presidente de la República debe dirigir las relaciones internacionales, lo que significa que la política migratoria está a cargo del Ejecutivo. De esta manera, la entidad encargada de reconocer la condición de refugiado es la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado – CONARE, de acuerdo con el Decreto 2840 de 2013, compilado en el Decreto 1067 de 2015.

El Decreto 2840 de 2013 regula el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, a cargo de la CONARE. Este Decreto acoge en sus considerandos, no solo que Colombia es parte de la CSR y su Protocolo, sino también que Colombia adoptó la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, al igual que es signataria de la DCSR. En virtud de ello, el artículo 1 se divide en tres literales que acogen, en orden, las definiciones de la CSR y su Protocolo, la definición ampliada de la DCSR y la definición de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptada en Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984 y aprobada por la Ley 70 de 1986.

Respecto de las funciones de la CONARE, el artículo 2 del Decreto 2840 de 2013 señala que esta Comisión asume las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados conforme con la definición de su artículo 1 y que, luego de estudiarlas, recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores qué decisión debe tomar. A lo largo del Decreto, se desarrolla lo relativo a la solicitud y sus requisitos, el papel de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia para expedir un salvoconducto de permanencia y su vigencia, los términos para presentar las solicitudes de refugio a la CONARE, la posibilidad de desistimiento, y los efectos del reconocimiento, su negación, exclusión, revocación y cesación.

Una vez el solicitante ingresa al país, cuenta con un término de dos meses para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, según el artículo 13 del Decreto 2840 de 2013; sin embargo, el artículo 15 del mismo Decreto abre la posibilidad de presentar razones que justifiquen la extemporaneidad de la solicitud. La persona que accede al procedimiento debe presentar una solicitud escrita y fotocopias de documentos para acceder a un Salvoconducto de Permanencia que, según el artículo 9 del Decreto 2840 de 2013, tiene validez por tres meses, prorrogables por el mismo tiempo hasta ser resuelta su solicitud de refugio. Dicho salvoconducto no es válido para salir del país ni dirigirse a zonas de frontera.

Antes de 2019, el Salvoconducto contaba con una anotación sobre la prohibición de trabajar, pero a principios de 2019 el Ministerio de Relaciones Exteriores suprimió tal anotación, sin que exista alguna norma que indique expresamente que el documento prohíbe o habilita para

trabajar. Como sostiene *Tent Partnership for Refugees* (2019), "a mediados del año 2019 Cancillería Colombia incluyó en algunos salvoconductos una nueva anotación en la cual se indica que el portador del SC-2 para trabajar debe tramitar una visa tipo M" (p. 25). Esto pone de presente un limbo jurídico que expresa que, ante la duda sobre si el Salvoconducto es habilitante para trabajar, existe una notable posibilidad de que los potenciales empleadores nieguen a los refugiados la oportunidad de ejercer labores formales bajo la excusa del requisito de realizar el trámite de una visa o la ausencia de alguna norma que los blinde de sanciones por contrataciones irregulares. Aquí existe, entonces, importantes barreras, sobre todo informales, para la inserción de los refugiados a la productividad del país.

De la lectura del Decreto 2840 de 2013, resalta que no existe un término conforme al cual la CONARE deba tomar la decisión de otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado. De acuerdo con el "Informe Colombia de seguimiento al plan de acción de Brasil", elaborado por la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento -CODHES-, la Pastoral Social Cáritas Colombiana, el Servicio Jesuita de Refugiados -SIR- y la Comisión sobre Migraciones Forzadas, Exilio y Reconciliación -CER- (2017), existen diversos problemas en relación con el sistema de refugio colombiano y uno que llama la atención es el reconocimiento escaso o nulo de la condición de refugiado con base en la DCSR, pues en la práctica no existen evidencias sobre el nivel de aplicación que hace la Cancillería colombiana de la definición ampliada a venezolanos que, mayoritariamente, encajan en las causales de persecución del instrumento regional. Adicionalmente, el Informe advierte sobre la presencia de barreras de acceso al trabajo y salud pese a tener salvoconducto (sobre todo en municipios pequeños en donde se desconocen los derechos de los refugiados). Finalmente, se indica que hay demoras en la consolidación de una base de datos de refugiados, que posibilite una caracterización de la población y permita comprender los avances en el reconocimiento de sus derechos; en otras palabras, hacer veeduría de las tasas de reconocimiento o negación de la condición de refugiado es una tarea titánica.

Los datos de R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2019) sostienen que, según datos proveídos por el Gobierno colombiano, existían 5.303 solicitantes (individuales o grupos) de la condición de refugiado al 8 de mayo de 2019, en contraste con 140 refugiados venezolanos reconocidos al 5 de diciembre de 2019. La carencia de una base de datos oficial y reconocida pone en evidencia la dificultad para la sociedad civil y organizaciones humanitarias de realizar veeduría sobre la eficacia del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Finalmente, en 2017, la Procuraduría General de la Nación, por intermedio de Gabriel Cera Cantillo (2017) -Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos-, llamó la atención por las dilaciones e irregularidades en el trámite para el reconocimiento de la condición de refugiado de ciudadanos venezolanos. En una carta dirigida a la ex ministra de Relaciones Exteriores María Ángela Holguín, se expresaron recomendaciones y se solicitó información sobre las acciones frente a la problemática migratoria venezolana. Puntualmente, se recomendó revisar la posibilidad de diseñar una visa humanitaria para los migrantes venezolanos, así como

reglamentar medidas complementarias como mecanismo de protección de quienes no encajan en el concepto de refugiados que, por supuesto, debe ser acorde con la definición ampliada de la Declaración de Cartagena.

Tensiones entre soberanía, seguridad y derechos humanos

El contexto doméstico venezolano no presenta mejoras notables y la movilidad humana hacia Colombia sigue con un crecimiento exponencial. Con el paso del tiempo, el control migratorio ha tenido que reinventarse: paulatinamente se han creado documentos como la TMF, el PEP o el PTT para posibilitar el paso por las fronteras de manera ordenada o regularizar a proporciones importantes de migrantes que ingresan de forma regular al país, pero que en algún momento pasan a la irregularidad migratoria. Documentos *sui generis* como el PEP o iniciativas como el RAMV constituyen valiosos antecedentes sobre la flexibilización de la política migratoria desde la perspectiva de la soberanía del Estado colombiano y su rol en la preservación de la seguridad y control fronterizo.

El Documento CONPES 3950, "estrategia para la atención de la migración desde Venezuela", publicado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018) a finales de 2018, surgió de la necesidad manifiesta de estructurar una respuesta coordinada desde la oferta social en torno al asentamiento e integración local de los migrantes desde Venezuela en Colombia. El documento reconoce que muchas de las medidas implementadas han sido con una visión de corto plazo, por lo cual se requiere de "una política que trace la ruta para la atención de la población migrante desde Venezuela en el mediano plazo y fortalezca las capacidades del Estado a nivel nacional y territorial" (CONPES 3950, 2018, p.3).

Mediante el CONPES 3950, se dio forma a diversas medidas con proyección a 2021 (3 años) y con un presupuesto que asciende a los 422.779 millones de pesos colombianos. Esto, por cuanto se reconoce que el fenómeno migratorio ha tenido efectos negativos considerables en la "estabilidad macroeconómica", derivados de la presión sobre el gasto público y el mercado laboral, sumado a las capacidades diferenciadas de los entes territoriales para sostener la oferta estatal para una población migrante en crecimiento.

El CONPES 3950 realiza una clasificación de los departamentos y municipios colombianos en tres áreas de influencia de paso y/o asentamiento de migrantes desde Venezuela. Sobre Cali, el documento indica que se trata de un territorio que clasifica como área tanto de asentamiento como de paso: Cali forma parte de un aglomerado de municipios apetecidos para el asentamiento (área de influencia 2) y, a su vez, de un conjunto de municipios que son lugares de paso (área de influencia 3) para dirigirse a un destino distinto a Colombia, frecuentemente hacia el sur continental.

El documento CONPES 3950 concluye con 21 recomendaciones dirigidas al Consejo Nacional de Política Económica y Social por parte de 10 Ministerios, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación. Estas

sugerencias van desde la aprobación de la estrategia sugerida, el manejo de información de avance en las acciones, la financiación, el acceso al sistema educativo, estrategias de comunicación, estadísticas sobre la migración, flexibilización migratoria, inserción laboral, entre otros aspectos. En definitiva, el CONPES 3950 diseñó una importante estrategia para la atención del fenómeno migratorio, con una hoja de ruta clara, que reconoce que la migración desde Venezuela es un asunto de interés nacional sobre el que hay que tomar acciones concretas con una destinación presupuestal. No obstante, el documento CONPES, como un elemento de carácter jurídico no vinculante estrictamente, solo reconoce y sugiere cuánto dinero y esfuerzo puede aunar cada entidad involucrada; minimizar el impacto fiscal e institucional de la inversión en su implementación es un reto titánico con el que debe cargar el Estado, en especial el Gobierno nacional, en un entorno de constante intensificación del fenómeno migratorio.

Como se constató someramente, la producción normativa relativa al control fronterizo, que emana de la *soberanía estatal*, es numerosa y dinámica. La creación de documentos que responden a las necesidades a medida que se agrava el fenómeno migratorio ha significado una respuesta loable por parte del Estado colombiano. En cambio, una comparación meramente cuantitativa, desde la escasa producción normativa sobre el reconocimiento de la condición de refugiado y los evidentes vacíos normativos, evidencia que el *enfoque de derechos humanos* en la política migratoria es incipiente.

El solo hecho que el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado esté regulado, de manera genérica y con importantes vacíos, por el Decreto 2840 de 2013 (compilado en el Decreto 1067 de 2015) y no por una ley estatutaria (con un rango superior porque reconoce y garantiza derechos fundamentales) suscita muchos interrogantes e incertidumbres sobre el alcance de la protección efectiva a los refugiados en Colombia. Sobre este punto, Asylum Access Ecuador y U.S. Committee for Refugees and Immigrants (2013) enseñan que el derecho de solicitar asilo o reconocimiento de la condición de refugiado ha sido elevado a rango constitucional en Brasil en 1998, en Colombia en 1991, en Ecuador en 2008 y en México en 1917 (con reforma en 2012); sin embargo, los órganos legislativos de Colombia y Ecuador no han creado leyes estatutarias que desarrollen este derecho que debería ser regulado por este tipo de disposiciones normativas necesarias ante temas que no son de escasa importancia en el ordenamiento jurídico y para el ser humano.

Lo anterior, constituye una muestra de los avances y de lo que aún falta por optimizar en materia de política migratoria. Corresponde al Estado tomar las decisiones de política pública para que el enfoque no solo sea asumido desde la soberanía y seguridad estatal. Buena parte de los Venezolanos en Colombia no son simplemente migrante económicos o laborales, pues sus razones para la movilidad son estrictamente forzadas, lo cual los pone en un escenario de déficit de derechos humanos que *debe* ser asumido por el Estado de acogida. Los importantes avances normativos e institucionales en materia migratoria rigen mayoritariamente para quienes el Estado considera migrantes económicos o laborales, pero el régimen específico de protección con enfoque

humanitario, incipientemente desarrollado, rige para quienes el Estado vacila en reconocer, desde una definición ampliada y necesaria, como refugiados.

Con todo, la pregunta que surge es: ¿la migración es solamente una cuestión que se debe abordar desde la soberanía y seguridad estatal o existe un derecho a migrar/ser refugiado capaz de sobreponerse a la soberanía y seguridad como eje cardinal del Estado-nación moderno? Quizá la respuesta a ambas cosas es un sí ambivalente y allí radica la complejidad de equilibrar la balanza al ubicar, por un lado, al Estado-nación o, por el otro, al migrante/refugiado, en el centro de las preocupaciones y decisiones de política migratoria. Lo cierto es que la inclinación de esa balanza depende en buena medida de las interacciones entre sociedad y Estado, de las relaciones de poder, de los mecanismos formales e informales, y de las capacidades y posibilidades desiguales de los actores en la jerarquía estatal. Por esto, también resulta fundamental abordar la discusión sobre la cuestión migratoria con algunas miradas de actores “desde arriba” y “desde abajo” (Domínguez, 2017), y que tienen la capacidad de interactuar, a nivel local, en la *arena de regateo* (Martínez, 2013) que supone la migración desde Venezuela hacia Colombia y, para efectos de la presente investigación, Cali.

9. Un relato de algunos actores sobre el proceso de movilidad humana en Cali

Este acápite contiene los principales hallazgos derivados del diálogo con 4 personas pertenecientes a instituciones u organizaciones que trabajan por y con migrantes, así como con 2 migrantes venezolanas que comparten sus memorias sobre el proceso migratorio al que se vieron enfrentadas. Sus relatos, que son apenas un atisbo del drama de quienes viven el proceso de movilidad humana y trabajan por él, son abordados, a manera de *relato*⁴², desde 4 elementos clave para comprender la hipótesis sobre la re-configuración del Estado-Nación desde una óptica local: el Estado mismo, las instituciones/normas, la sociedad y la cultura. Estos 4 elementos, que surgieron como puntos de conexión entre esos diálogos, constituyen, a su vez, un lente con el que se observa cómo se despliega el proceso de movilidad humana y cuáles son algunas relaciones de poder que se tejen y dan forma a la institucionalidad estatal y sociedad local.

Desde 2018, Yanira González es la coordinadora de la Colonia de Venezolanos en Cali - COLVENZ Cali-, una iniciativa de ciudadanos colombo-venezolanos que arribaron a Medellín y gestaron desde 2015 un proyecto con el cual se pretende consolidar vínculos, propiciar la cooperación y facilitar el intercambio con entidades del sector público, privado y cooperativo en Colombia para gestionar los intereses de venezolanos en el país. Tiene presencia en más de 8 ciudades principales colombianas, entre ellas Cali. Esta organización se dedica principalmente a la caracterización y orientación de los migrantes en el complejo proceso de integración y adaptación, con actividades que incluyen, por ejemplo, ferias gastronómicas. Para COLVENZ

⁴² Se acude a un *relato* con base en la reconstrucción que sugiere Barón (2016), conforme a la cual es posible prescindir de un resumen de los hallazgos y presentar un relato con una organización de los acontecimientos "heterogéneos en un todo inteligible...se trata de la creación de un texto *mediador* que contribuye a las relaciones entre los seres humanos (comunicabilidad), entre los seres humanos y el mundo (referencialidad), y entre los seres humanos y sí mismos (comprensión de sí)" (p. 273).

Cali, resulta fundamental propender por la unión familiar, la integración comunitaria y la atención psicológica, ya sea directamente o con apoyo de terceros.

Diego⁴³, por su parte, es Gerente de orientación social y legal de una organización humanitaria no gubernamental que se ocupa de proteger los derechos de personas afectadas por el desplazamiento. Las actividades de esta organización tienen un enfoque en población víctima del conflicto armado, así como población migrante o refugiada, a la cual brinda asistencia humanitaria en materia de albergue, saneamiento básico o infraestructura. Esta organización direcciona sus esfuerzos, además, a proveer asistencia legal (regularización migratoria) y asistencia humanitaria a migrantes internos y, actualmente, migrantes y refugiados internacionales.

Julián Calero es funcionario de Heartland Alliance International -HAI-, una organización sin ánimo de lucro fundada en Chicago en 1888, con el fin de atender necesidades legales y de salud mental de quienes migraban, entre otras cosas, como consecuencia de guerras en Europa. Con posterioridad a su fundación, su presencia se extendió a más de 12 países de África, Centroamérica y América Latina y el Caribe. En Colombia, HAI atiende necesidades ligadas a la protección de derechos humanos, con énfasis particular en salud mental. HAI lleva cerca de 11 años en Colombia e inició sus labores en el Pacífico (Buenaventura y Quibdó) con su proyecto ACOPLÉ, el cual constituye un proceso de formación para víctimas del conflicto armado, basado en la “rehabilitación basada en comunidad” por medio de la figura de pares comunitarios. En Cali, HAI ya asistía migrantes que huían de otras regiones, pero desde 2018 se aprobó la atención de migrantes venezolanos a quienes acompañan individual o grupalmente en materia de psicoeducación o salud mental; en 2019, por ejemplo, lanzaron el proyecto “Más resiliencia”, cuyo objetivo es atender necesidades de servicios de salud mental y apoyo psicosocial de población víctima del conflicto armado interno, en situación de desplazamiento y migrante.

Sofía⁴⁴ fue funcionaria de la Secretaría de Bienestar Social (SBS) de la Alcaldía de Santiago de Cali⁴⁵, dependencia que nació por la reforma administrativa de la entidad municipal en 2016. La SBS se divide en 3 subsecretarías: Subsecretaría de Poblaciones y Etnias, que agrupa grupos poblacionales vulnerables como poblaciones étnicas, LGBTI, familia y niñez; Subsecretaría de Equidad de Género y Subsecretaría de Atención Integral a Víctimas. La Alcaldía ofrece, entonces, atención variada a distintos grupos poblacionales vulnerables en materia de salud, educación o económica y constituye un actor neurálgico en cuanto a toma de decisiones en el Estado local.

Maryelis Sorangel es una mujer adulta, nacida en Santa Lucía, Estado Miranda (Venezuela). Ella, es madre cabeza de familia y tiene a cargo sus dos hijos menores de edad. En

⁴³ El nombre de la persona entrevistada y organización a la que pertenece han sido modificados, al igual que algunos datos han sido omitidos, en aras de proteger la identidad y privacidad a petición de los involucrados. No obstante, se intentó ser fiel con la narración de las experiencias relatadas.

⁴⁴ El nombre de la persona entrevistada también ha sido modificado por su solicitud.

⁴⁵ Al momento de la entrevista, en diciembre de 2019, la Alcaldía tenía en cabeza al ex alcalde Norman Maurice Armitage Cadavid.

Venezuela, vivió cerca de 27 años e hizo su carrera profesional en Gerencia Hospitalaria, sin haber considerado en algún momento que tendría que salir de su país. Ahora, en Cali, se dedica a labores domésticas para sostener a sus hijos.

Finalmente, Rosa Quintero es una mujer de 41 años, nacida en Barinas, Estado Barinas (Venezuela). Ella, al igual que Maryelis, es madre cabeza de familia y está a cargo de sus 5 hijas de 15, 16, 18, 20 y 23 años, a quienes sostiene con su trabajo en un asadero en Cali. Cuando vivía en Venezuela, vendía empanadas y arepas, trabajó como camarera en una clínica entre 2010 y 2015, hasta llegar a Cúcuta, Colombia, donde continuó con la venta de empanadas entre 2015 y 2017. Luego, volvió a Venezuela y, en 2018, decidió migrar hacia el interior de Colombia en búsqueda de un “mejor futuro”.

9.1. El Estado: de una Venezuela democrática y económicamente deteriorada a una migración estrepitosa

Buena parte de los entrevistados sugieren la existencia de algunas tendencias y grupos poblacionales que inician su proceso de movilidad como consecuencia de una crisis social, económica y política en Venezuela. En ese sentido, se tienen por lo menos 3 momentos que caracterizan las facetas que dan origen al extenso proceso de movilidad humana desde Venezuela. Primero, el gobierno de Hugo Chávez expropió bienes de particulares, es decir, de miembros del sector privado que decidieron migrar para poner a salvo su patrimonio. Segundo, los niveles de inflación en el país se incrementaron y, con ello, aumentó el riesgo del colapso económico, lo que ocasionó la salida de personas que comúnmente se categorizan de clase media. Tercero, con la llegada de Nicolás Maduro en 2013, quien fue sometido a la presión internacional e, incluso doméstica, el Estado venezolano asumió un camino represivo de violencia generalizada que terminó por desatar un gran flujo migratorio.

Por su parte, se alude a por lo menos 4 grupos poblacionales que salieron paulatinamente de Venezuela por causas distintas: empresarios por la arremetida del Estado contra el sector privado, profesionales por la baja en sus sueldos, clases medias por el desabastecimiento y, actualmente, familias y personas que dependían de subsidios o programas del Estado venezolano, así como personas vulnerables como habitantes de calle o personas con problemas judiciales u otro tipo.

Vivir en carne propia la inseguridad y la hiperinflación

Otra de las formas de comprender las percepciones y realidades sobre el Estado Venezolano y su cataclismo es a partir de las vivencias de la niñez, la juventud y la adultez de Rosa y Maryelis. La niñez de estas dos mujeres coincide con un país al que no se asociaba con peligrosidad o hiperinflación.

Para Maryelis, la niñez constituyó una etapa muy tranquila de su vida a la que añora volver, pues recuerda cosas tan cotidianas como que los niños estaban en libertad de jugar en las calles sin

correr peligro. Rosa, en cambio, describe su niñez como una etapa muy triste, más por razones personales que de las dinámicas estatales; esto, por cuanto su madre tiene con un déficit cognitivo que implicó delegar su crianza a su madrina, con quien vivió entre los 7 y 16 años. En este contexto, Rosa resalta cómo Venezuela era diferente a como es ahora, en el sentido de que las cosas eran mucho más económicas y accesibles e, incluso, aduce que “el país era rico”.

La juventud de estas dos mujeres transcurrió con tranquilidad en un país en el que, aún, era posible trabajar o hacer empresa. En esta etapa, Maryelis estudiaba en el liceo (escuela) y, simultáneamente, trabajaba sin que su madre se diera cuenta y ganaba cerca de 800 mil bolívares, cerca de dos veces el sueldo mínimo en 2006, dinero que le alcanzaba para adquirir no solo bienes esenciales, sino también de ocio. Por su parte, en esta etapa de la vida, Rosa conoció a su compañero con el que vivió 11 años desde sus 17 años y trabajó con él en una pequeña empresa de helados cuando “el país estaba bien” y ella se consideraba, con vehemencia, como chavista.

Ahora bien, es en su adultez que ellas evidencian el deterioro del Estado venezolano. Ambas coinciden en que la situación doméstica en el país se deterioró profundamente en 2013 y tuvo su punto más espinoso en 2015. Para las dos migrantes entrevistadas, existe un punto de quiebre entre lo que significó el gobierno de Hugo Chávez y la posterior llegada de Nicolás Maduro, ya sea representado en las aptitudes que caracterizan el liderazgo de cada uno o en las acciones que contribuyeron con el desenlace de la crisis.

Maryelis indica que desde 2013 la cesta básica escaseó y, junto con su familia, fue víctima de hechos violentos. En ese sentido, Maryelis decidió migrar porque sus hijos estaban enfermos y se encontraban en lista de espera por recibir vacunas y la escasez de alimentos afectaba su calidad de vida. Sobre el origen de la crisis económica, política y social en Venezuela, aseveró que:

Eso vino a través del mandato de Maduro. Cuando él toma el mandato, él como que las cosas del país se le salieron de las manos, no supo...controlarlas o no supo cómo gobernar un país. Además, él no tenía la experiencia política para hacerlo...no es una persona estudiada; Chávez tampoco lo era, pero Chávez tenía, como quien dice, la experiencia militar, política, porque él estuvo metido en la política desde que salió de militar...él dio varios golpes de Estado...en el 92...siempre estuvo como en esa rama, como mezclado y Maduro no. Maduro simplemente era un chofer, que fue amigo de Chávez de la juventud y él lo colocó de chofer y él manejaba microbús, como decir aquí el MIO⁴⁶. Entonces, yo digo que él no estaba capacitado como para tomar esa responsabilidad...Mejor dicho, no está capacitado para tomar esa responsabilidad...Se burla de la situación de los mismos venezolanos (M. Rodríguez, comunicación personal, 7 de marzo de 2020).

En la misma línea que Maryelis, Rosa afirma que, al igual que la comida, el combustible también escaseó, empezaron los apagones eléctricos y la corrupción se incrementó. Rosa ya no

⁴⁶ La sigla MIO hace referencia al Masivo Integrado de Occidente, sistema de transporte público masivo de la ciudad de Cali, Colombia.

tenía trabajo y decidió marcharse para sostener a su familia desde la distancia. Al respecto, del origen de la crisis económica, política y social, dijo:

Eso comenzó desde el 2013...después que se murió Chávez eso empezó a empeorarse porque el nuevo presidente que tenemos ahora, que es Nicolás Maduro, él no ha hecho nada porque todo se volvió fue una corrupción...un comunismo...porque estábamos peor que Cuba...igual que Cuba, todo un comunismo. Este...el presidente que tenemos, él no es el que manda, sino que mandan son los que tiene alrededor de él... por lo menos Diosdado Cabello, esa Luisa Reyes⁴⁷...algo así...y no me acuerdo de la otra...esos son el grupo del régimen que conforman junto con él, pero él es el monigote...Empezaron a subir las cosas, a escasear la comida...ya no había combustible, empezó la crisis horrible, empezaron los apagones. O sea, cada día era peor. La economía no era como antes, que todo alcanzaba, ahora no. La gente como desesperada, pues ya ellas empezaron a migrar, empezaron porque no es solamente de ahorita, ya años de allá para acá ya la gente estaba saliendo de Venezuela porque no aguantaban la situación del país...y no te creas, aquí muchos de los que han migrado, muchos se han muerto migrando de allá para acá...muchas personas se han muerto para poder llegar que a Chile, acá a Colombia, que a Perú, Ecuador...Antes, de 2013, la situación todavía estaba bien, o sea, se podía convivir, se podía vivir. Ya después de 2013 para acá fue cuando se fue empeorando las cosas y más críticas, críticas, se pusieron en 2015, ya estaba que uno no podía coger el poquito sueldo que medio le servía para sacar a su familia adelante (R. Quintero, comunicación personal, 12 de marzo de 2020).

Un destino, entre tantos, para forjar el futuro: Cali

Una vez se desata la migración extensiva, muchas personas provenientes de Venezuela cuentan con la posibilidad de dirigirse a más de una decena de países de América del Sur. Uno de ellos, es Colombia; un país que, según los entrevistados, no estaba preparado para la crisis, en la medida que este fue un país históricamente emisor.

Sin embargo, la llegada de millares de venezolanos a Colombia ha significado grandes desafíos para los diversos “Estados locales”, entre ellos, la ciudad de Cali. Existe consenso en los entrevistados sobre cómo la migración ha constituido un fenómeno cercano a nivel local, fundamentalmente derivado de los efectos del conflicto armado interno. En efecto, Cali ha sido una ciudad de las principales receptoras de desplazados y víctimas del conflicto, no solo por ser un punto de desarrollo del suroccidente colombiano, sino también por su cercanía con focos de conflicto como el pacífico colombiano, un lugar en el que, en palabras de Sofía, abundan “recursos en pugna”. A esto se suman importantes flujos migratorios provenientes del sur y norte del país.

Cali es una de las tres ciudades principales de Colombia que, como describen algunos entrevistados, resalta por su clima y cultura, al igual que ser un lugar de paso obligatorio hacia países del sur continental como Ecuador. A pesar de que existan otros países del sur más atractivos, Cali sigue siendo una ciudad atractiva por diversos factores que se discutirán más adelante, como

⁴⁷ Rosa se refirió a un nombre femenino. Sin embargo, es posible que haya querido hacer referencia a Luis Ramón Reyes (político y militar venezolano retirado), participante del Golpe de Estado de noviembre de 1992 y quien ejerció varios cargos públicos con posterioridad.

los geográficos, el clima, la cultura, una oferta institucional fortalecida o la posibilidad de llevar a cabo actividades laborales informales. Cali es, entonces, una ciudad principal atractiva para migrantes de paso y de estancia definitiva:

Ser una de las ciudades principales del país les da la oportunidad [a los migrantes] también de abastecerse, pues, en términos de poder realizar alguna actividad que no requiera una formalización y de poder tener, pues, algo de recursos para continuar su viaje hacia el sur del continente. Sin embargo, por las razones que han determinado otros países de limitar los accesos a frontera, en sus fronteras, pues eso ha hecho que muchas personas se regresen desde Pasto, Ipiales...se regresen a otras partes del país, principalmente Cali, pues...por ser ciudad principal, considero; pero también por otras alternativas como el clima y demás que no les favorecen, pues, en el sur del país” (J. Calero, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

(...) He escuchado en algunos espacios por qué Cali...atrajo este fenómeno con tanta facilidad, entonces alguien nos explicaba que históricamente Cali ha sido un lugar constituido por migraciones. Entonces, tenemos el pacífico colombiano, se construye una ruta para entrar comercio hacia el interior del país, pero también Cali es tránsito entre el pacífico, entre el norte del país, el sur del país y pues esto por las características también geográficas, ¿no? Tenemos cordilleras a ambos lados y somos paso obligatorio para poder llegar a sur o norte del país. Cali es una ciudad que tiene aproximadamente 6 entradas y salidas, es decir, que una persona puede venir de cualquier sector del país y entrar por norte, sur, oriente, occidente, ¿sí?, tenemos digamos esa facilidad. En tiempos anteriores, pues, Cali recibía del pacífico a través de la línea férrea, recibía y también pasaba por acá hacia el pacífico colombiano, pues, materiales para exportación...eso genera, pues, otro fenómeno de migración alrededor del trabajo y la mano de obra y es una de las maneras como, pues, geográficamente Cali ha vivido fenómenos migratorios internos, pero también, pues, de personas que intentan atravesar el país buscando salida hacia Panamá o hacia el sur del continente (J. Calero, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

Como se mencionó, Colombia ha sido un país emisor y que, a pesar de que la migración interna ha generado familiaridad con los procesos de movilidad humana, el Estado en general y a nivel local, no estaba preparado para afrontar una situación de migración internacional de gran envergadura que, se ha considerado, podría asemejarse al fenómeno migratorio sirio:

Las cosas cambian radicalmente y lo que nos encontramos es un país que no se encontraba preparado para afrontar la primera crisis de movilidad humana en Latinoamérica y la segunda después de Siria. Sí...Aquí hay un dato interesante: en Siria son 6.8 millones de migrantes y refugiados que han salido. Se estima que son 4 millones los que están por fuera, de venezolanos. Pero si tú tienes en cuenta la migración pendular, que es la que ocurre en frontera cuando se pasan de un lado a otro de los países para poder hacer abastecimiento, para poder tener las actividades laborales o educación, etc...o de salud o lo que se requiera, son como otras 4 [millones]. Nos da 8 millones. O sea, que estamos hablando de un tema mucho más grande, posiblemente...no todos se van de una de Venezuela. Entonces Colombia no se encontraba preparada para eso (Sofía, comunicación personal, 27 de diciembre de 2019).

Lo anterior, lleva a considerar cuáles son algunos de los ajustes locales que se han dado y deberían llevarse a cabo en términos de política migratoria o institucionales para responder a un fenómeno de migración extensiva como el que ha representado la llegada de millares de venezolanos a Colombia.

9.2. La institucionalidad: aprovechar los saberes y luchar por la flexibilización institucional

Como se hizo referencia, para los entrevistados el desplazamiento forzado es, sin duda, una experiencia históricamente cercana al Estado nacional y local. Esto genera el interrogante sobre qué similitudes existen entre el fenómeno del desplazamiento interno y la reciente migración a escala internacional a la que se ha tenido que enfrentar el Estado local. Lo cierto es que, en general, los entrevistados que pertenecen a organizaciones que trabajan en beneficio de los migrantes consideran que existe afinidad entre el fenómeno del desplazamiento forzado interno y el de la migración venezolana, aunque algunos vacilan en afirmar que el primero sentó las bases institucionales que hoy permiten atender el segundo fenómeno.

Según los relatos, la migración venezolana cuenta con sus propias particularidades, en términos de las características y necesidades de su población, así como de su vertiginoso crecimiento. Esto implica que, aun cuando se tiene una experiencia migratoria a nivel interno sobre la cual se ha desplegado la institucionalidad por varios años, la migración venezolana ha requerido “aprender sobre la marcha”, como expresó Yanira y “arrancar de nuevo” en palabras de Diego; por esta razón, aún “vamos en el camino” intrincado del aprendizaje sobre el asunto, de acuerdo con Julián.

En ese orden de ideas, las entrevistas sugieren que las coincidencias entre ambos fenómenos recaen sobre su expansión inicial imprevista y posterior reconocimiento institucional:

(...) son parecidas las condiciones que se están dando y de alguna manera la historia, digamos, lo refleja...de hecho, para lograr que el Estado reconozca que existía una situación de conflicto armado y que eso generaba víctimas de desplazamiento forzado también pasó, cursó por lo mismo: comienza un desconocimiento...es que “es gente del campo que quiere vivir en la ciudad con mayor derecho, más derechos, entonces vienen del campo a la ciudad”. Nadie decía que eran desplazados, ¿sí? Entonces, también era, como decir, la misma situación: migrantes versus víctimas, ¿sí?...Tránsito obviamente por el tema de reconocer que hay una situación de desplazamiento, tránsito por el tema de que el reconocimiento de esa situación de desplazamiento genera derechos y obligaciones por parte del Estado y una responsabilidad de reparar a esas víctimas; seguramente hasta allá no vamos a llegar con los venezolanos, a la responsabilidad de reparar, porque, pues, obviamente, el Estado colombiano no es responsable de eso, ¿sí?...pero es como lo mismo, lo mismo está pasando (J. Calero, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

Para el caso de las migraciones internas forzadas, significó mucho más tiempo el reconocimiento formal del fenómeno y sus respuestas, así como una consecuente carga para el Estado-nación de reparar a sus connacionales víctimas de un conflicto sumamente violento y de

larga duración; mientras que, para el caso de la migración venezolana, desde una óptica comparativa, la respuesta ha sido, quizá, mucho más expedita:

Obviamente, lastimosamente hay que decirlo, para los colombianos eso significó muchísimos años, muchos años, muchos gobiernos hasta que reconociera el desplazamiento forzado, ¿sí? Para los venezolanos la cosa ha cambiado porque, digamos, de alguna manera ya transitamos por eso y la cosa, digamos, los asuntos se han resuelto un poco más rápido, ¿sí? Pero seguimos con esa talanquera” (Diego, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

La migración, digamos, es parecida en términos de lo masivo...de tener momentos de migraciones masivas...y tener también...momentos de migraciones un poco más reducidas o casos individuales de movilidad, ¿sí? Pero, el efecto es el mismo ...y los daños, pues son los mismos (Diego, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Igualmente, los entrevistados aducen que existen similitudes en cuanto a las condiciones de vulnerabilidad de migrantes internos y externos, quienes se encuentran sometidos al desarraigo, las barreras de acceso a educación o el desempleo, con la excepción de lo que tiene que ver con el acceso limitado a documentación que tienen migrantes extranjeros:

(...) son personas con las características muy muy muy similares, incluso en el tema de la documentación, con la salvedad de pues que obviamente los del conflicto armado son colombianos y queda un poco más fácil poder hacer el trámite de cedula y demás. Acá no, aquí estamos es a la espera del pronunciamiento desde el gobierno nacional a través de Migración Colombia para el proceso de regularización, ¡pero se parece mucho! Incluso, no sé si te acordás cuando, hace unos años en Cali, lo que uno veía en las personas en los semáforos como <<ayúdeme soy desplazado>>...es muy parecido. El tema de la educación, de la homologación, de una cantidad de cosas se parecen demasiado...el tema del desarraigo, de todo el trabajo que se tiene que hacer desde la parte psicosocial, en formación psicosocial...los temas que se tienen que hacer desde el desarrollo económico para emprendimiento, para fortalecer, para crear otro tipo de elementos que aporten a una creación, si se quiere, de una economía solidaria o cosas así, pues se parecen muchísimo (...) (Sofía, comunicación personal, 27 de diciembre de 2019).

Lo que sí es innegable, a pesar de que los entrevistados vacilen en afirmarlo, es que, para afrontar la extensiva migración venezolana, localmente se han tomado decisiones de carácter institucional/normativo a nivel gubernamental, fundadas en la experiencia previa del desplazamiento forzado interno. Por ejemplo, Sofía asevera que, por lo menos desde la Alcaldía municipal, se lideró un proceso conforme al cual se tomaron elementos de la experiencia del desplazamiento forzado para construir todo un andamiaje institucional para atender la migración venezolana, en articulación con muchas otras organizaciones, en lo que respecta a Cali:

Para la construcción del Modelo de Atención a la Población Migrante se tomó en cuenta la experiencia en atención a población víctima del conflicto por la similitud de la población, así como la experiencia de la Pastoral para los Migrantes y Refugiados de la Arquidiócesis de Cali. Entre los puntos se encuentra la atención humanitaria inmediata, el acompañamiento psicosocial como uno

de los puntos fundamentales del proceso, y la inclusión a las dinámicas sociales, económicas y culturales de la ciudad (Sofía, comunicación personal, 27 de diciembre de 2019).

Así las cosas, y en consideración de los relatos, el fenómeno migratorio venezolano ha demandado una flexibilidad institucional que obliga, no solo a las instancias de toma de decisiones locales a responder a las demandas particulares de la población migrante, sino también a muchas organizaciones “fuera” del aparato estatal que deben ejercer un rol de mediadoras:

(...) estamos hablando de más de un millón de personas que han entrado al país...eso es una necesidad que hay que atender...y no lo podemos atender solamente de la voluntad y de los recursos que vengan de fondos extranjeros; o sea, debe haber una institucionalidad que se esté preparando para atender este tipo de emergencias humanitarias...Digamos que, obligatoriamente, ha movido todo el aparato gubernamental para ponernos en sintonía y mirar qué es...cómo lo vamos a hacer, qué es lo que vamos a hacer. Como agencias, lo que hemos hecho es acompañar, acompañar a las personas, pero también acompañar a la institucionalidad para comprender o ayudar como a generar ese puente entre las necesidades de las personas, lo que nos están contando, y cómo el gobierno podría dar respuesta...Actualmente, por ejemplo, no hay una política...El modelo de atención a víctimas de Cali es el modelo que se está usando actualmente para montar la respuesta a personas en condición de migración provenientes de Venezuela (J. Calero, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

La batalla por la flexibilización institucional: un proceso lento e intrincado

Como se mencionó, y para buena parte de los informantes, Colombia no estaba preparada para ser un país receptor, pese a contar con flujos migratorios internos previo a la situación migratoria actual. Esto ha exigido que las políticas migratorias estén en constante cambio, de tal manera que la migración ha demandado un proceso de flexibilización institucional que, sin embargo, se ha desarrollado con dilaciones y en el que confluyen diversos actores que, de vieja data, han ejercido el rol de mediadores entre sociedad e institucionalidad:

Ha impactado porque permite que esté en una constante evaluación su norma migratoria, su flexibilidad y adaptación de acuerdo a las situaciones y condiciones de la migración que viene recibiendo...El proceso es lento (risas), pero como tenemos que llevar la filosofía de ver las cosas desde el vaso medio lleno, en lugar de verlo medio vacío, lo que nos debe preponderar sobre todo esto es que sí se está tratando el tema; está costando, pero se está conversando. O sea, ya están las mesas de diálogo, digamos, aperturadas, los espacios abiertos para conversar sobre esto y hay entidades, como la Iglesia Católica [Pastoral Social para los Migrantes] que ha buscado desempeñar un rol de mediador para ayudar en esa misma integración que se busca, pues, en armonía, que no se sienta que nos están invadiendo...que la ciudad de Cali da para más, o sea, que aquí, como dice una de las campañas de OIM⁴⁸, ¡aquí cabemos todos! (Y. González, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

⁴⁸ En efecto, la campaña "Aquí cabemos todos. Colombia libre de Xenofobia" es una iniciativa que se estableció para prevenir la xenofobia por parte de candidatos de las elecciones regionales de Colombia del 27 de octubre de 2019. El proyecto fue iniciativa de la Procuraduría General de la Nación y el Programa de Estabilización Comunitaria de la

Pues bien, un punto importante derivado de los relatos es la crítica a las políticas migratorias del país que, para los entrevistados, resaltan por su retrogrades, incongruencia y rigidez. *Retrógradas*, por cuanto la migración venezolana ha exigido que estén en constante cambio disposiciones normativas, incluso, de rango constitucional como las que excluyen la nacionalidad para aquellos hijos de ciudadanos venezolanos nacidos en Colombia en condición de irregularidad migratoria⁴⁹. *Incongruentes*, en la medida que a nivel estatal se ha asumido una tendencia de referirse solo a la presencia de migrantes, sin reconocerle la condición ampliada de refugiado a venezolanos que huyen de su país por causas como la violencia o el desabastecimiento; para Diego, esto genera contradicciones en las respuestas institucionales, pues el “discurso de arriba hacia abajo es importante”, en la medida que, por ejemplo, la negación de la condición de refugiado precariza las condiciones laborales de venezolanos condenados a la irregularidad. Finalmente, *rígidas* porque el acceso a bienes y servicios esenciales se encuentra limitado por la falta de documentación, a lo cual se suma la complejidad existente en el proceso de convalidación de títulos profesionales en el país o acceso a documentos especiales sometidos a requisitos excluyentes.

La normativa migratoria en Colombia es supremamente rígida, y lo que se encontraba en torno a migración en Colombia daba cuenta de otros fenómenos migratorios, de otras características... La realidad va mucho más rápido que lo que se pueda hacer desde lo estructural, ¿sí? Entonces, aquí ha habido que dar respuestas desde los diferentes entes territoriales. El municipio tomó decisiones...Se trata de dar respuestas, pero llega un punto donde sobrepasa la capacidad de respuesta, entonces, sí se ha evidenciado la necesidad de hacer modificaciones y hacer una normativa migratoria mucho más flexible y allí es donde hemos encontrado elementos como el Permiso Especial de Permanencia como una primera instancia, sin embargo, no es suficiente. El Permiso Especial de Permanencia es para aquellas personas que contaban con su pasaporte, pero ya vimos que un grueso no lo tiene y solamente ha habido un Registro Administrativo para Migrantes Venezolanos para aquellos que solamente contaban con su cédula...y pues muchos no pudieron acceder...Entonces, pone de manifiesto unos grandes retos, que no van más allá de una atención humanitaria, sino que también entra un proceso de...inserción en las dinámicas (...) (Sofía, comunicación personal, 27 de diciembre de 2019).

Hay un tema de la normativa, que es supremamente rígida y que no da cuenta de lo que está ocurriendo, y todo ocurre más rápido que los cambios que se deben hacer. Todavía hay una necesidad de respuestas más contundentes a nivel nacional y un compromiso, entendiendo que este

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-, ejecutado por la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- (AquíCabemosTodos, 2019).

⁴⁹ Con esta apreciación, Yanira hace referencia al artículo 96 (literal a, numeral 1) constitucional que indica que, para ser ciudadano colombiano por nacimiento, en el caso de hijos de extranjeros, se requiere, además, que alguno de los padres estuviere domiciliado en la República al momento del nacimiento, situación de la que no gozan migrantes irregulares, quienes no tienen cómo probar que están domiciliados en el país si no cuentan con un documento de estancia regular. No obstante, vale la pena resaltar que, mediante la Resolución 8470 del 2019, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Estado colombiano tomó una medida temporal y excepcional con la que se otorga la nacionalidad a niños y niñas hijos de venezolanos que hayan nacido en el territorio desde el 19 de agosto de 2015, con el fin de contrarrestar el riesgo de apatridia.

es un fenómeno regional, y cuando digo regional no solamente hablo como Cali, Valle y Colombia, sino los demás países que son vecinos porque mientras haya disposiciones que no sean dialógicas, pues va a ser supremamente difícil poder atender el fenómeno, ¿no? Como que todavía muchas personas piensan que, y personas que se encuentran en cargos de decisión, que creen que esto es algo coyuntural...o que se va a arreglar rápido...Se estima que sea un proceso de 15 a 20 años para la estabilización de Venezuela. Debemos atenderlos y tomar medidas...a corto...mediano y largo plazo (...) (Sofía, comunicación personal, 27 de diciembre de 2019).

El rol de las organizaciones de carácter humanitario y la administración municipal ante el desplazamiento forzado

Los entrevistados que pertenecen a 4 organizaciones de carácter humanitario y gubernamental aducen diversas experiencias en el trabajo con población víctima de desplazamiento forzado. Estas experiencias les permiten identificar diversos “logros” y “fracasos” en sus actividades al respecto, que, actualmente, se han extendido a otros grupos poblacionales como los migrantes venezolanos. Los miembros de Organizaciones No Gubernamentales afirman que uno de los logros más significativos es su participación en los procesos por el reconocimiento de la condición desplazamiento y/o de víctimas de su población objetivo, al igual que los aportes que en su momento se hicieron en el proceso de paz que dio fin al conflicto político armado entre el Estado colombiano y las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. De acuerdo con Julián, el conflicto interno ha supuesto profundas violencias derivadas, entre otras causas, de la lucha por la tierra y los despojos que afectan a comunidades tan cercanas como las pertenecientes a zonas contiguas de expansión portuaria en Buenaventura. Para Julián, el conflicto interno ha traído efectos negativos ligados a traumas y una violencia intergeneracional.

Los logros han sido como el reconocimiento de la condición de desplazado, del conocimiento que existen víctimas del conflicto armado, de gente que se desplazó...El proceso de paz de alguna manera tiene que ver con presiones de las organizaciones, de los gobiernos internacionales ...El principal logro es alinear, digamos, con el Gobierno y la normatividad, en el reconocimiento de los Principios rectores, de los principios del desplazamiento forzado, y la responsabilidad del Estado respecto a eso; y eso, digamos, se concreta en un fallo de la Corte Constitucional, que fue de alguna manera impulsado por los organismos internacionales, que es la T-025 del 2004, que declaró el estado de cosas inconstitucional. Ahora, esa declaración, pues, digamos, mal que bien es una declaración que obligó al Estado a pensar en temas como la ley de víctimas y restitución de tierras, y algunos temas de reparación y unos temas de cómo hacer la atención. No es la panacea porque lastimosamente el derecho es un deber ser y el ser es otra cosa, ¿sí?, pero ha impulsado realmente el acceso a derechos (Diego, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Ahora bien, a nivel gubernamental local, Sofía destaca la creación del Centro Regional de Atención a las Víctimas -CRAV-, un espacio en el que se ofrece, entre otras cosas, “atención humanitaria inmediata” a víctimas del conflicto armado interno colombiano. Para Sofía, el CRAV es una estrategia de articulación entre diversas instituciones que pone en evidencia cómo Cali es la única ciudad donde la ayuda humanitaria es realmente inmediata, pues la oferta institucional abarca talleres, atención psicosocial o kits de aseo. Y con orgullo, Sofía sostiene que esta iniciativa

ha significado que la Alcaldía haya sido “galardonada” por su labor. Aunado a esto, la Alcaldía municipal implementó otro proyecto insignia denominado TIOs – Territorios de Inclusión y Oportunidades, un proyecto de intervención territorial y poblacional para el fortalecimiento de la paz urbana y cultura ciudadana con comunidades vulnerables de Cali.

Pues bien, Cali es una ciudad muy cercana a algunas zonas costeras del pacífico colombiano, lo que la convierte en una ciudad atractiva para la atención a víctimas y personas desplazadas provenientes del pacífico. Como indica Julián, esta atracción se debe a que Cali cuenta con respuestas muy organizadas a los fenómenos del desplazamiento y la migración, por parte de múltiples organizaciones no gubernamentales y organizaciones vinculadas al sistema de la Organización de las Naciones Unidas. No obstante, es posible plantear que el fenómeno migratorio venezolano ha reñido con la gestión de las demandas de la población vulnerable por causa del conflicto armado interno, lo cual constituye una preocupación sobre cómo procesos relativamente recientes pueden relegar y entrar en tensión con otros de larga data:

Como el tema migratorio venezolano es de esas dimensiones, muchas de las organizaciones se han enfocado en atender ese tema migratorio y se han apartado un poco del tema situación Colombia. Eso es un error porque el tema Colombia está cada vez más fuerte y las formas de la violencia en Colombia están cada vez mucho más complejas, digamos, de atender (Diego, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Algunos ajustes institucionales y expectativas sobre la migración venezolana

Pues bien, son muchos los ajustes institucionales a los que los entrevistados se refieren, desde los campos de acción en los que se desenvuelven. Con todo, resalta la creación de rutas de atención a la población migrante. En el caso del gobierno local, Sofía se refiere a la expedición del Decreto 0782 de 2018, por medio del cual se creó el Comité de Atención a la Población Migrante -CAPM- de la Alcaldía de Santiago de Cali, y que se traduce en la articulación de cerca de 11 organismos⁵⁰ de la Administración municipal con Agencias de cooperación como invitados para tomar decisiones y atender a población migrante en asuntos del sector salud, educación, económico, etc. Luego, mediante el Decreto 0698 de 2019 se modificó el Decreto 0782 de 2018, con el fin de incluir como miembros permanentes del CAPM a Secretarías como las de Paz y Cultura Ciudadana y de Cultura, con lo cual se consolidó un Comité robusto de cerca de 13 miembros permanentes e invitados entre Secretarios o directores de Departamentos Administrativos.

Como reiteran los entrevistados, Cali constituye una ciudad atractiva, de paso y permanencia, lo cual concuerda con su reconocimiento como ciudad de tránsito y estancia

⁵⁰ De acuerdo con el artículo segundo del Decreto 0782 de 2018, el CAPM inició con 5 miembros permanentes y 6 invitados. Como miembros permanentes, los encargados de las Secretarías de Bienestar Social, Seguridad y Justicia, Salud Pública, Educación y Desarrollo Económico. Como invitados, los encargados de la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana y la de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres, así como los Directores de los Departamentos Administrativos de Hacienda Municipal, Planeación Municipal, Gestión Jurídica Pública y Contratación Pública.

definitiva, en el Documento 3950 de 2018, del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el cual definió una estrategia de gran envergadura, con provisión de recursos económicos considerables, para atender la migración desde Venezuela:

Inicialmente, se pensaba que Cali era una ciudad solamente de tránsito... así se expresó por mucho tiempo... Si ves en el CONPES 3950, Cali queda en el área 3, donde se dice que es tránsito, aunque sí hay un incipiente proceso de permanencia, pero que fuertemente es tránsito, ¿sí? Que eso también da cuenta de cómo lo estaba viendo el Gobierno nacional. El asunto es que todo cambia y en estos procesos de movilidad mucho más. Ahora la vocación de Cali es de permanencia (...) (Sofía, comunicación personal, 27 de diciembre de 2019).

En suma, Sofía asevera que desde la Alcaldía de Cali se dieron 4 ajustes institucionales centrales, que recaen sobre: 1) la población migrante puede acercarse a resolver sus inquietudes o ser escuchados por la Administración, incluso con atención personalizada por parte de sus funcionarios que los enrutan con quién puede orientarlos; 2) se creó un proyecto de inversión que reposa en el Banco de proyectos del Departamento de Planeación Municipal; 3) se conformó una instancia de toma de decisiones articulada a través del Comité de Atención a la Población Migrante, el cual se instaló el 24 de enero de 2019; y 5) el tema migratorio se posicionó en “el mapa” del Plan de Desarrollo local, aunque este fue inicialmente concebido para desplazados forzados.

Con todo, los ajustes mencionados y otros más, a nivel del gobierno municipal, llevan a Sofía a considerar que a la administración del ex alcalde Armitage “le fue bien”, en la medida que se dejaron construidos los lineamientos para una ruta de atención al migrante, que tiene como eje central al CAPM, el cual acogió múltiples recomendaciones del Grupo Interagencial de Flujos Mixtos Migratorios - GIFMM⁵¹ y la Pastoral para los migrantes de la Arquidiócesis de Cali.

Se hizo un ejercicio juicioso en el empalme con la administración electa, al exponer ampliamente todo lo trabajado, así como los retos evidenciados. Esta información contó con los aportes del Grupo Interagencial de Flujos Migratorios y la Pastoral para los Migrantes y Refugiados de la Arquidiócesis de Cali, a través del Comité de Atención para población migrante (...) Esto quedó en el acta de empalme (Sofía, comunicación personal, 27 de diciembre de 2019).

El futuro demanda diálogos profundos y respuestas integrales

Como se observó, el fenómeno migratorio ha dinamizado la institucionalidad local y generado la expedición de decretos y adquisición de compromisos que involucran, tanto a las instancias gubernamentales, como a las no gubernamentales como las agencias humanitarias. No obstante, la visión hacia el futuro de los entrevistados pone de presente que los cambios ocurridos

⁵¹ Según Sofía, en el GIFMM hay cerca de 17 organizaciones de cooperación local e internacionales, que tienen como colíderes al ACNUR y la OIM, al igual que cuenta con la presencia del Programa Mundial de Alimentos y muchos actores que han proveído importantes recomendaciones a la Administración Municipal. Para Julián, el GIFMM se instaló por el creciente número de colombianos retornados y migrantes con vocación de permanencia.

aún resultan insuficientes, por lo cual abogan por una serie de transformaciones cruciales para afrontar la crisis migratoria.

Estos ajustes esperados se pueden resumir en por lo menos 5 cambios prioritarios: 1) incorporar social y productivamente a los migrantes y refugiados, 2) adelantar diálogos interinstitucionales de mayor envergadura, 3) implementar “políticas abiertas garantistas”, 4) caracterizar a la población migrante y, sobre todo, 5) instaurar un modelo de atención integral efectivo.

El primer ajuste, se refiere a la necesidad de afrontar la vulneración de derechos de los migrantes, su vinculación a actividades ilegales y combatir la xenofobia (como un factor que incrementa la violencia), mediante la consecución de su adaptación a la sociedad caleña, con la que podría aspirarse, inclusive, a una genuina fusión de culturas. Aunque no basta con una adaptación social, pues esta se complementa con su incorporación a la productividad laboral⁵².

El segundo ajuste, propende por un diálogo interinstitucional, a nivel local y de Estado en general, que permita derribar las barreras burocráticas que existen en la gestión de la situación migratoria; por ejemplo, varios de los entrevistados consideran crucial poner en discusión la superación de los obstáculos para el acceso a educación (sobre todo superior) o convalidación de títulos educativos/profesionales otorgados en Venezuela.

El tercer ajuste, aboga por la implementación de “políticas abiertas garantistas” que abran el panorama hacia el reconocimiento de los migrantes venezolanos como refugiados⁵³, lo cual se puede acompañar con la construcción de memoria y verdad colectiva⁵⁴. Sobre este punto, las dos migrantes entrevistadas hicieron especial énfasis, puesto que la protección mínima que ellas esperan, como muchos de sus connacionales, es la oportunidad de regularizarse en el país, con documentos como el PEP, para no verse obligados a acceder necesariamente a trabajos informales o sentirse como si no se hiciera parte de la sociedad colombiana:

Por lo menos otorgarles el PEP, como para que ellos puedan conseguir un trabajo como más estable porque hay muchos venezolanos que venden...café, que hacen bailes allí, ellos no tienen como

⁵² Yanira enfatizó en que el Ministerio del Trabajo debería permitir que el migrante irregular se incorpore productivamente mediante un permiso de trabajo. No obstante, luego de la entrevista, el Gobierno expidió el Decreto 117 de 2020, que creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) en aras de mitigar la informalidad laboral y permitir el acceso al trabajo de venezolanos en condición de irregularidad migratoria, si estos cuentan con un contrato laboral o de prestación de servicios.

⁵³ Con fundamento en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, conforme a la cual, como se explicó, se amplía la noción de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, en la medida que supone que son refugiadas aquellas “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” (conclusión tercera de la Declaración).

⁵⁴ Esto que propone Diego, resulta sumamente novedoso, si se piensa que existen "versiones oficiales" que quizá olvidan la *visión alternativa* que tienen los mismos migrantes venezolanos sobre un proceso de movilidad que solo ellos han afrontado en carne propia.

quien dice...un pasaporte...un documento que los regularice acá. Entonces, más que todo ellos hacen eso como para comer el día y tener donde dormir...otras personas les toca pedir. Entonces, yo creo que, porque este PEP que salió este año, que se vence ahorita en mayo, este, solamente es para las personas que entraron de manera regular, y entonces yo digo, póngase la mano en el corazón, las personas que están de manera ilegal [irregular] y ya tienen tiempo acá, no tienen un trabajo estable, que piden en las calles, que les toca hacer como quien dice maromas para darle de comer a sus hijos...Si no tienes el PEP, no tienes nada (M. Rodríguez, comunicación personal, 7 de marzo de 2020).

El derecho es por lo menos que uno, uno estuviera aquí ... en el sentido que no lo vayan a sacar...Como que si uno, este, viviera acá, fuera de acá, ¿entiende? Porque uno sin ningún documento, uno se siente, o sea, ajeno acá, porque además está claro que uno sin papeles, sin nada, es como que si uno...no existiera...Todo el mundo lo va a mirar feo, le va a decir: <<¡ay!, pero ¿usted que hace aquí si usted no es de aquí?>>, ¿ve?, entonces uno tiene que tener por lo menos un [documento] donde uno se sienta que uno ya es de acá (R. Quintero, comunicación personal, 12 de marzo de 2020).

El *cuarto ajuste*, tiene que ver con lograr caracterizar a la población migrante, no solo en términos de proporción poblacional, sino también territorial; adicionalmente, es importante contar con un perfil ocupacional y económico. En particular, COLVENZ lleva un registro con el que intenta efectuar una sectorización o mapeo de la ubicación de los migrantes en la ciudad, lo cual es una práctica clave que puede replicarse a gran escala:

Para nosotros, como tal el registro, con nosotros como organización, es algo permanente, o sea, es algo que tiene que estar abierto porque nuestra población está muy fluctuante...nosotros hacemos nuestra caracterización, obviamente porque somos la mano guía que se le extiende al migrante inicialmente y eso incluye al mismo colombiano retornado..." (Y. González, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

(...) debería existir realmente un proceso de censo o caracterización de población venezolana, solamente eso. O sea, que sea un censo oficial, como el que hace el DANE con los colombianos y que tenga un corte limpio y que diga: <<hasta esta fecha tantos venezolanos que tenían estas condiciones viven en tal parte>> ...porque el censo de alguna manera no...le reconoce derechos a nadie, ¿sí?, pero sí reconoce que el Estado tiene que tomar decisiones respecto algunas situaciones de personas que están censadas (Diego, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Finalmente, el *quinto ajuste*, se refiere a un enfoque mucho más holístico, en el sentido que se requiere de un modelo de atención integral que involucre algunos de los aspectos mencionados en los otros 4 ajustes. Es decir, proyectos de política pública que se enfoquen en: caracterizar la población debido a los riesgos que enfrenta (desarraigo, salud mental, violencia sexual, pobreza, etc.), ofrecer atención psicosocial⁵⁵, garantizar la seguridad pública o efectuar un acompañamiento

⁵⁵ Sobre este punto, HAI posee una amplia experiencia que ha apoyado a la institucionalidad oficial local en ofrecer servicios mediante los Centros Regionales de Atención a Víctimas, mediante la psicoeducación, con la cual enseñan a los mismos migrantes a identificar los "síntomas" que les permiten reconocer que sus afecciones a nivel mental pueden estar ligadas a la situación de desplazamiento o migración.

aprovechando los saberes obtenidos con la respuesta institucional a víctimas del conflicto armado interno, entre otras medidas. No obstante, y en esto enfatizó Sofía, un modelo de atención integral no debe ser transitorio, pues requiere ser sostenible en el tiempo porque los efectos solo se reflejarán en el mediano y largo plazo.

Las oportunidades que ofrece la cooperación internacional

La cooperación internacional - CI ya constituye una importante fuente de financiación para la atención humanitaria que requieren los flujos migratorios provenientes de Venezuela, lo que se ve claramente reflejado en los recursos que obtienen varias de las organizaciones a las que pertenecen algunos entrevistados. La cooperación internacional en este escenario involucra múltiples actores financiadores oficiales y no oficiales, del sector público o privado. Incluso, varios de los entrevistados afirman que muchas de sus actividades a nivel organizacional no podrían llevarse a cabo si no fuera por la iniciativa y el músculo financiero con los que cuentan los actores de cooperación internacional. Como sostuvo Diego, la “Cooperación internacional ha impulsado el trabajo en ayuda humanitaria y búsqueda de soluciones duraderas”. Precisamente, según Julián, la CI en Cali ha tornado la ciudad como atractiva por la presencia de la ayuda humanitaria como una manifestación de cooperación internacional que tiene como fin salvaguardar la dignidad humana de los migrantes y que resalta por la labor de organismos como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En el caso de la Administración municipal, la CI parece ocupar un rol fundamental en términos de los lineamientos que se fijaron entre la administración de Maurice Armitage y la entrante en 2020 de Jorge Iván Ospina. Como asegura Sofía, la Alcaldía ya “ha realizado un trabajo mancomunado con la CI” y por ello a la nueva administración se le sensibilizó sobre el tema migratorio, con el objetivo de dar continuidad al trabajo realizado y proseguir el trabajo conjunto con la CI para aprovechar las oportunidades que esta ofrece y se adquirieron algunos compromisos en ese sentido.

Un contraste en la interacción institucional en Venezuela y Colombia

Maryelis y Rosa se enmarcan en la denominación de migrante y refugiada espontáneas, pues ambas salieron de Venezuela sin un plan organizado y sin asistencia de ningún tipo, al menos inicialmente. En el caso de Maryelis, que migró en julio de 2016, su ex pareja se retiró del trabajo un viernes e inmediatamente compró pasajes para viajar el miércoles con ella y sus dos hijos; mientras que, Rosa refiere haberse levantado el 26 de abril de 2018 y simplemente decidir que no aguantaba más estar en Venezuela, lo que la llevó a salir del país al día siguiente, individualmente para no poner a su familia en peligro.

El aspecto más notable de sus relatos gira en torno a las barreras burocráticas y presuntamente corruptas que se interponen al solicitar la emisión del pasaporte venezolano ante el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), un organismo

adscrito al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz venezolano. Maryelis cuenta cómo, pese a haber solicitado el pasaporte para ella y sus dos hijos, los funcionarios del SAIME se negaron a entregárselos, lo cual, según ella, está fundado en la tendencia del gobierno venezolano a retener documentos de aquellos ciudadanos que tienen familiares extranjeros, como ocurre en su caso, pues su ex compañero es Colombiano. Inclusive, el 2 de febrero de 2018, Maryelis regresó con sus hijos a Venezuela para renovar cédula y pasaporte, pero no le entregaron, infundadamente, los pasaportes de sus hijos, quienes salieron irregularmente de Venezuela el 12 de febrero de 2018, pero que ahora cuentan con pasaportes colombianos (por vía de su padre). En el caso de Rosa, ella salió el 27 de abril de 2018 desde Barinas, Venezuela y cruzó la frontera sin pasaporte, al igual que dos de sus hijas, puesto que en Venezuela no les entregaron sus pasaportes sin justificación alguna por parte del SAIME.

Adicionalmente, los cruces de frontera representan para algunos y algunas migrantes y refugiadas como Rosa, enfrentarse a restricciones que pueden representar una migración fallida, ya sea porque las autoridades venezolanas retienen a quienes expresan su voluntad de abandonar el país o porque miembros de la fuerza pública les exigen coimas para permitirles una movilidad que, aunque sea irregular, no debería estar sometida a intercambios de dinero o cualquier beneficio individual:

Cuando llegue al...punto de control...en San Cristóbal, se subió un guardia y me preguntó que << ¿hacia qué parte yo me dirigía?>>...El chico me pregunta que hacia dónde yo me dirijo. Yo le dije que hacia San Cristóbal yo le dije que yo iba a comprar medicinas...Allí hicieron bajar muchas personas que dijeron que iban para Colombia...les quitaron el documento y las hicieron bajar, les hicieron sacar sus maletas porque teníamos prohibido pisar Colombia...Incluso cuando llegamos a la frontera, la frontera estaba cerrada...Nosotros pagamos a un militar...venezolano para poder cruzar al lado de Colombia; tuvimos que pagarle para ese entonces 12 millones de bolívares, que eso ahorita ya no es nada, que era...la liquidación de él [liquidación laboral de su ex pareja] (...)
(M. Rodríguez, comunicación personal, 7 de marzo de 2020).

Maryelis y Rosa aseveran que ingresaron a Colombia de forma irregular con la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF). Sin embargo, es probable que ellas hayan accedido al pre-registro, un procedimiento con el que se obtiene una Constancia de Pre-registro que sirve de base para la expedición de la TMF, documento que habilita el ingreso temporal a algunos municipios fronterizos, por lo que pierde su vigencia o validez al abandonar dichas zonas, tal como les ocurrió a ambas.

Ahora bien, sus testimonios reflejan una *metamorfosis* en cuanto a la interacción con las autoridades colombianas. Maryelis indica que la primera entidad colombiana con la que tuvo contacto fue Migración Colombia, la cual la atendió a ella y su familia con un trato afable y comida (galletas y jugos). Rosa, por su parte, indicó que no tuvo inconvenientes con Migración Colombia justo después de pasar la frontera.

No obstante, por lo menos en el caso de las dos entrevistadas, la interacción inicial con la institucionalidad local, en Cali, fue casi nula en términos de obtener alguna respuesta o apoyo directo sobre su situación de irregularidad migratoria. En efecto, su situación legal cambió solo hasta el momento en que Maryelis hizo parte del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos y Rosa efectuó su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado de la Cancillería colombiana:

Migración fue, cuando ingrese al país, como quien dice me tendieron las manos con los niños y ya estando acá en Cali, hice un censo, me cense en el RAMV...y gracias a Dios me dieron PEP en septiembre de ese mismo año, eso me lo dieron en el 2018...” (M. Rodríguez, comunicación personal, 7 de marzo de 2020).

Cuando quedé sola con los niños [2017] fui a Vipasa en Migración [Colombia]...porque me estaban ofreciendo un trabajo en la oficina de EMCALI...Ellos [Migración Colombia] me decían que obligatoriamente tenía que tener un documento porque ellos tenían que colocarme en la EPS...me dicen que ellos no podían hacer nada porque yo estaba de manera irregular en el país, que la única manera que yo pudiera hacer algo era que tuviera el pasaporte y que me hiciera a una visa de residente...Fui a Bienestar familiar y les comenté que quería viajar allá [Venezuela], que estaba sola acá con los niños, que necesitaba ir por mi pasaporte...ellos me dijeron que yo podía salir del país, pero que los niños no...no me quisieron dar el permiso para sacar a los niños...yo los saqué...a veces uno le toca hacer así porque ellos no colaboran...Fui a la Personería, a exponerle también mi caso...igual me dijeron que ellos no podían hacer nada...que buscara la manera de estar regular (...). (M. Rodríguez, comunicación personal, 7 de marzo de 2020).

Cuando yo llegué, acá había muchas personas que a uno le ayudaban...organizaciones como tal no, más que todo eran los vecinos...Ahorita yo...mira, aquí tengo el salvoconducto, pero se me venció, tengo el de las dos niñas menores y el mío...pero entonces me lo dejé vencer y por eso fue que me entregaron el documento que, el lunes si Dios quiere, a primera hora lo mando⁵⁶ (R. Quintero, comunicación personal, 12 de marzo de 2020).

9.3. Sociedad: la importancia de los lazos familiares y vecinales

Las relaciones e interacciones de los migrantes con el Estado y la institucionalidad local son sumamente complejas y, en algunos casos, muy débiles. No obstante, al apoyo que reciben los migrantes venezolanos en su llegada al país no se agota con el apoyo oficial o de las organizaciones humanitarias, puesto que *los lazos familiares y vecinales resultan fundamentales para enfrentar el proceso migratorio*. Es claro, para los entrevistados, que la llegada a Cali de miles de venezolanos ha generado desavenencias entre ellos y las comunidades de acogida. Como afirma Yanira, Cali es una ciudad grande que conlleva a que los migrantes estén dispersos por ella, lo que

⁵⁶ Rosa tiene un salvoconducto – SC por solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada que hizo el 8 de noviembre de 2019, junto con sus hijas 2 hijas que no tienen doble nacionalidad. El SC se le venció el 11 de febrero de 2020 y no lo renovó, por lo que reinició el intrincado trámite.

para algunos ha germinado la creencia de “que los venezolanos los han invadido”, aunque esto no es una regla general.

En consideración de Sofía, Cali cuenta con altos niveles de “prosociabilidad”, en el sentido que posee un capital humano capaz de ser empático y procurar el beneficio de los demás, sobre todo por ser una ciudad históricamente construida con población migrante. En el caso de Rosa y Maryelis, quienes manifestaron haber recibido un apoyo limitado de las instituciones u organizaciones oficiales y humanitarias, los lazos familiares y vecinales les permitieron alcanzar una adaptación a su nueva vida urbana de manera sorprendente y casi inmediata, al aliviar velozmente sus dificultades económicas, afectivas, laborales, entre otras.

Luego que Maryelis gastara casi todo su dinero al pagar una coima de 12 millones de Bolívares en Venezuela y atravesara la frontera con su familia, el apoyo económico de su suegra fue esencial para lograr llegar a Cali, donde con certeza ya tenían un techo para dormir en su primera noche. Con el poco dinero que les quedaba, compraron los tiquetes Cúcuta-Medellín y su suegra les giró el dinero para los pasajes de sus dos hijos, ex pareja y ella, con destino Medellín-Cali. Al llegar a Cali, su suegra los esperaba en una vivienda en el asentamiento irregular que se denomina la “invasión del barrio San Judas”, a donde arribaron en julio de 2016. En su caso, Cali fue la única opción que consideró al momento de migrar, simplemente basada en que su ex pareja, que ahora vive en Chile, nació en Cali.

Rosa, por su parte, atravesó la frontera y abordó un bus de Cúcuta a Bogotá, punto hasta el cual sus recursos económicos se agotaron. No obstante, ella recibió apoyo de varios conductores de vehículos que accedieron a “darle cola” (transportarla gratuitamente) de Bogotá a Cali. El 29 de abril de 2018 llegó a Cali e inmediatamente se relacionó con sus vecinos del barrio Valle Grande, quienes le proporcionaron poco a poco una cama, una nevera y dinero para sufragar sus gastos mientras se instalaba en la ciudad y se adaptaba al trabajo que consiguió en una casa familiar al día siguiente de su llegada.

En realidad, cuando llegué aquí, pues gracias a mi Dios, pues las personas que, algunos me miraban con unas carotas, pero otras personas me trataron amable...Me gusta estar acá, me gusta...Nosotros nos han tratado super bien...me gustó más acá...O sea, la manera como convivir acá y de aquí no me voy a menos que me corran. Por lo menos no hasta que se arregle mi país, y si se llegara a arreglar, pues tampoco me iría porque el sueño mío es que mis hijas por lo menos estudien acá, se gradúen, que ellas cumplan el sueño de ellas...Cuando yo llegué acá habían muchas personas que a uno le ayudaban, que brindándole la mano, que si la comida, pues aquí mis vecinos...más que todo eran los vecinos que lo conocían a uno, que le preguntaban (...) (R. Quintero, comunicación personal, 12 de marzo de 2020)

Finalmente, COLVENZ es quizá un reflejo por excelencia de cómo los lazos comunitarios pueden dar lugar a una corporación formalmente establecida que aboga por la integración social y cultural que beneficia a muchos venezolanos que se registran y solicitan los servicios de la organización. Esta entidad ofrece la oportunidad de desarrollar vínculos, no solo entre los

venezolanos, sino también con ciudadanos colombianos que se benefician de las relaciones que COLVENZ tiene con varias entidades, organizaciones y personas aliadas:

Particularmente yo me siento contenta de que he recibido casos donde yo sé que, si yo los enruto por los canales que hay ya en medio de toda esta situación...terminan siendo mucho más protocolares, mucho más burocráticos, se cae mucho en lo de la acción con daño, en la revictimización. Mientras que nosotros somos más directos, o sea, somos más efectivos. Por ejemplo, que me llegue una madre con dos niños, uno recién de meses apenas, nacido acá, por lo tanto el derecho a su nacionalidad colombiana tanto como a su nacionalidad venezolana, con una niña que es completamente venezolana... y se la trajo para acá y con una pareja que representa un riesgo para ellos como núcleo familiar, él es un factor de desequilibrio, pero él es parte de ese núcleo familiar...Si yo hubiese activado la ruta, pues esa persona todavía estaría...en una casa de acogida...ya hubiese sido agredida...A través de nosotros, inmediatamente se restablece el contacto con esa red de apoyo familiar que está en su tierra de origen, inmediatamente se logra que se le brinde el apoyo en lo que es el transporte para retornar y luego recibo la llamada desde su casa, desde su hogar, con su familia llena de felicidad porque se siente a salvo y segura en su tierra, con su gente y lejos de aquel factor que representaba un peligro para ella. Termina siendo más eficiente, más efectivo...vas más concretamente hacia la resolución de la situación. Entonces, en ese sentido hay muchas satisfacciones (...) (Y. González, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

A mí me han llamado y me llaman personas...me han llamado colombianos con una situación, pues muy delicada, propia de esa dinámica del conflicto, de ser, pues, amenazado, de ser perseguido. Aquí me llegó en una oportunidad un señor que de sus mismos nervios...el señor todo le temblaba...él me llamó por teléfono...yo le doy la dirección, él se llega aquí, lo atiendo...Entonces él me dice y trae todos los papeles en la mano, <<Unidad de protección>>, asignado policías y todo... <<es que a mí me están persiguiendo para matarme la guerrilla>>...Sí, hemos tenido que atender casos, que obviamente direccionamos, por ejemplo, con ACNUR cuando se trata de que <<es que estoy buscando irme para otro país porque necesito que me den refugio porque aquí me van a matar a mí y a toda mi familia>> (...) (Y. González, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

Percepciones, imaginarios y discursos: xenofobia y “nacionalismo”

En torno a la masiva migración de venezolanos, existen narrativas xenófobas derivadas de las percepciones erróneas que tienen algunos colombianos sobre la población migrante. Esta es una preocupación de los entrevistados, quienes en su mayoría aluden a diversas manifestaciones sociales de la xenofobia, que se reflejan, por ejemplo, en el miedo de muchos migrantes a ser discriminados, lo que conlleva en muchos casos a que ellos oculten su condición de migrante para pasar desapercibidos. Como sostuvo Rosa, uno de sus principales temores previo a migrar recaía sobre cómo sería el trato de las personas de la comunidad de acogida. Asimismo, los relatos sostienen que parte de la responsabilidad recae en el modo en que los medios de comunicación abordan el fenómeno migratorio, que en muchos casos apelan a la superficialidad o énfasis en la nacionalidad de personas involucradas en actividades ilícitas, con lo cual se contribuye a alterar la

percepción sobre los migrantes que suelen ser objeto de generalización en lo relativo a las tasas de criminalidad:

¿Hay un cuarto poder...que es las comunicaciones, ¿cierto?, que no han ahondado en el proceso y han hecho descripciones que seguramente afectan, ya no en lo institucional, sino a lo social, ¿sí?, porque digamos que...si la descripción fuera distinta, si uno analiza, digamos desde otro foco o analiza desde varios focos lo que pasa con la situación Venezuela. Entonces, uno se da cuenta, uno podría decir hay gente venezolana que se está muriendo porque no tiene acceso al servicio de salud, hay niños venezolanos...que no tienen acceso al servicio de educación...Muchas de esas cosas nadie las dice, en ningún medio tú las escuchas, ¿cierto?, pero sí lo que escuchas es...un señor ayer con el que hablábamos y tenía un serio problema de xenofobia, él decía: <<es que yo vi Séptimo Día⁵⁷...el domingo y en Cúcuta...como tienen que atender a tantas mujeres embarazadas venezolanas, ahora se están muriendo los colombianos porque no acceden al servicio de salud>>. Entonces, eso lo dijeron en un medio y se vuelve difusión masiva. O dicen, por ejemplo...<<robaron y dentro de la banda había un venezolano>>...Es una lectura distinta de lo que pasa realmente con la migración...Tenemos una sociedad que tiene una visión políticamente incorrecta de lo que está pasando (...) (Diego, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Igualmente, es indudable que la llegada de foráneos estructura un imaginario en torno al lugar que ocupan algunos nacionales que invocan prelación en el acceso a empleos o a la oferta institucional. Esto se refleja en una anécdota desgarradora de Maryelis, que en su momento tuvo que enfrentar la discriminación en el entorno laboral por el solo hecho de su nacionalidad:

Como hay empresas que ahorita por ser venezolano, te lo digo por experiencia propia, fui a llevar una hoja de vida. Mi hermano es técnico en refrigeración, es herrero, es carpintero...fue a hacer un trabajo en el centro en un embutido, en una empresa de embutidos...y él hizo el trabajo y le dijo al señor que yo tenía mi PEP, que si qué posibilidades había de que yo entrara a trabajar y él le dijo que sí, que llevara la hoja de vida. Cuando yo llevo la hoja de vida, la chica que me la recibió me dijo: << ¡ay no, venezolanos no, no estamos recibiendo venezolanos!, ahorita las empresas estamos haciendo...protesta para no contratar venezolanos, sino puros colombianos>> ...Entonces la hoja de vida me la rompió prácticamente en la cara... (M. Rodríguez, comunicación personal, 7 de marzo de 2020).

Para Julián Calero, resulta sencillo caer en la xenofobia, que usualmente se funda en factores innegables como la inseguridad y o el sistema de salud saturado que afectan la calidad de vida de los colombianos. Sin embargo, él sugiere que la llegada de los migrantes también ha significado la reducción de la inseguridad en algunos lugares donde llegan familias que restauran los lazos sociales en zonas vulnerables de la ciudad:

Es muy sencillo caer en la xenofobia, es decir, cuando ocurrió el tema del desplazamiento forzado también nosotros mismos nos dábamos duro...en términos de decir que la inseguridad que generaba tener personas de otras regiones viviendo de la mendicidad en los semáforos, entonces, digamos que nos hemos enfrentado a procesos como estos que nos generan rechazo...Sí tenemos problemas

⁵⁷ Popular programa periodístico colombiano que aborda temas controversiales de actualidad.

relacionados con la seguridad...quizás la cobertura de las instituciones del Estado en términos de salud y educación se han visto colapsadas por la llegada, pues, de muchas personas. Sin embargo, hay otras cosas que necesariamente hay que mencionarlas...En algunos lugares, por ejemplo, en algunas comunas de difícil acceso, la llegada de migrantes ha reducido incluso el impacto de la violencia. Específicamente nos hablaban, en algún lugar, que los arrendamientos como son más baratos en lugares mucho más vulnerables llegan las familias hasta ahí. Como son familias que no están acostumbradas a la criminalidad...pues de alguna manera van recuperando la zona. Digamos que en una cuadra donde se acostumbraba al expendio de estupefacientes, pues esos arrendamientos son tomados ahora por familias...que no tienen ningún tipo de vínculos con estos comercios ilegales y van...generando otro tipo de ambientes en la comunidad (...) (J. Calero, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

Lo dicho, constituye, entonces, un importante reto consistente de derribar muchas percepciones e imaginarios erróneos e infundados que dificultan la adaptación de los migrantes a las dinámicas, no solo económicas, sino también sociales.

Potencialidades de los migrantes

Pues bien, los relatos ven diversas oportunidades para derribar las percepciones e imaginarios erróneos que avivan la exclusión de los migrantes venezolanos. Como estima Yanira, Cali es una ciudad con el potencial para recibir a los migrantes e integrarlos social y productivamente, pues el hecho de no estar “insertado” en la sociedad caleña, constituye un factor de riesgo para esta población. No obstante, se reconoce que la inserción de los migrantes a las dinámicas socioeconómicas no solo depende de factores estructurales, sino también de su propia iniciativa, que puede verse afectada por el modelo asistencialista que otrora les impuso el régimen venezolano:

La mayor piedra de tranca que nosotros tenemos en nuestro trabajo y que, pues, nos causa mucho dolor de cabeza, termina siendo nuestra misma población, más que la población de acogida, porque yo me desenvuelvo en un medio en el que me hago escuchar y se me permite expresarme, hablar...pero, para mí población, de pronto un sector de ella, le es dificultoso, por venir de un sistema en el que hay mucha flexibilidad, muchas más facilidades...que alguien de su misma tierra sea quien les diga...<<aquí tienes que venir a aportar...no puedes venir esperar ser una carga de alguien o no puedes venir a esperar que respondan por ti y por tus necesidades...se te puede dar una cobertura...no esperar que va a ser igual>>. El sistema de salud venezolano es completamente diferente, el modo de funcionamiento de nuestro país permite que nosotros no tengamos esas preocupaciones de un pago de arriendo, de un pago de servicios básicos, como un dolor de cabeza ahí pegado atrás, pero acá no podemos venir a cambiar lo que hay, tampoco...si estoy acá, listo, me comprendes, me das la posibilidad, pero yo me amoldo y me adapto a este sistema de cosas como funciona acá (Y. González, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

Así las cosas, asumir y gestionar la migración puede significar una óptica distinta con la cual asumir la cuestión migratoria más allá de considerarla como una problemática sin solución que hay que ocultar y desconocer. Conforme con esto, los entrevistados están de acuerdo con que

el diálogo interinstitucional y social, que incluya la voz de los migrantes, puede ser la base para que ocurra un giro favorable para que las potencialidades de la población migrante, verbigracia la cualificación o experiencia laboral de muchos de ellos, favorezcan, entre otras cosas, el desarrollo económico:

Para mí desde, donde yo estoy, cuando a mí me siguen diciendo: <<Lo que pasa es que Colombia no estaba acostumbrada>>...Ajá, ya váyanse acostumbrando...No podemos seguir excusándonos en que es que esto es nuevo. Sí, estamos en un proceso de aprendizaje, pero seamos más dinámicos...Creo que este país sí tiene como echar a andar las máquinas de una manera más acelerada y más efectiva y eficiente para sí mismos, para aprovechar de una manera más positiva este suceso que nosotros les representamos, tal cual como sucedió en Venezuela. Venezuela tampoco estaba preparada para recibir la cantidad de migrantes que le llegaron después de la Segunda Guerra Mundial ...árabes, portugueses, españoles...Resultó ser una tierra fácil de abonar. Colombia tiene con qué también. Yo creo que podría ser un giro favorable para la historia de Colombia el que el venezolano esté llegando acá porque somos una población que, aun cuando estamos en cierta fragilidad, tenemos una preparación, tenemos una vivencia que puede serle aprovechable a Colombia para su explotación, para su exploración y que le ayudaría, sobre todo, en su desarrollo económico. Colombia tiene el potencial, Colombia tiene mucho en qué, pero en medio de su mismo conflicto sigue transcurriendo el tiempo y no terminan de proyectar todo lo que puede llegar a ser este país...Puede que el fenómeno migratorio venezolano contribuya un poco con eso...además de que hacerlo visibilizar... Colombia sí tiene un gran potencial que lo puede hacer destacar como una nación floreciente y con un gran potencial a nivel mundial (...) (Y. González, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

10. La cultura: la fusión cultural es ineludible

Cali es como muy, gente muy alegre, muy rumbera, muy extrovertida se puede decir...Celebran hasta el día del perro [risas]...La parte donde yo soy es una zona muy apagada, muy, como quien dice, muy tranquila, casi no se escucha música, de pronto un fin de semana...En julio celebramos lo que es San Juan...bailaban tambor y era muy sano, pero ahora no, esas tradiciones se han ido perdiendo, debido a la situación del país...Acá [el clima] es un poquito más fresco, allá es muy caluroso, pero es porque tenemos la costa cerca...acá es más fresco, me gusta más este (M. Rodríguez, comunicación personal, 7 de marzo de 2020)

Los flujos migratorios también traen consigo rasgos culturales que obligan a pensar cómo puede incluirse a las comunidades inmigrantes desde la diferencia o diversidad, desde una visión multicultural de la ciudadanía. Esto en contraposición de una sociedad cerrada que excluye al migrante y lo condena a la irregularidad. Como sostuvieron los entrevistados, Cali es una ciudad atractiva para los migrantes por muchos factores, entre ellos la cultura. Indudablemente, la llegada de miles de venezolanos a Cali, con sus modos de vida singulares, inciden en la conformación cultural de las comunidades de acogida:

(...) Comenzaron a llegar los migrantes y se comenzaron a dar cuenta de lo que ya los otros sabían: la prosociabilidad. Dicen que es muy parecido a Venezuela, el Clima. Es más fácil para ellos estar acá que estar en los fríos de Ipiales...por la solidaridad de la gente, por la cultura que ya hay en

Cali, que estar en una ciudad como Bogotá...Comenzaron a darse cuenta que aquí había muchas posibilidades...” (Sofía, comunicación personal, 27 de diciembre de 2019).

Si tú tienes una posibilidad de traer médicos de Venezuela...si tú tienes ingenieros de petróleos...si tienes una visión del ganadero... de gente que está incluida en la sociedad, de alguna manera tienes una forma de crecer. Digamos, la mezcla de las culturas cambia de alguna manera nuestra vida y nos hace crecer. Digamos, todos los países han crecido de los procesos migratorios, han cambiado su visión del mundo de los procesos migratorios y Colombia no va a ser la excepción. De hecho, Colombia recibió migrantes en otros momentos de la vida, ¿no?: árabes... alemanes (...) (Diego, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Relatos como el de Julián o Rosa, ofrecen ejemplos palpables sobre cómo se propicia la interculturalidad entre venezolanos y colombianos, desde la educación comunitaria o los conocimientos gastronómicos:

La lectura también hay que verla en términos de la interculturalidad. Es necesario hablar de que...los migrantes, también nos han enseñado a nosotros mismos a cómo...convivir con las necesidades. Entonces, son personas que también son muy recursivas y nos han ayudado también a mejorar nuestros propios procesos. Hay una variedad, por ejemplo, de alternativas socioculturales que utilizan para, digamos, como mecanismos de resiliencia para mantenerse, pues, estables fuera de sus hogares, fuera de su país, fuera de su tierra y eso les ayuda y nos ayuda a nosotros también a comprender cómo utilizar otros mecanismos. Hay una alternativa que ha tenido mucha fuerza, que se llaman Aulas Socioculturales⁵⁸. En este ambiente, digamos, comparten, tanto migrantes de la comunidad venezolana, como colombianos. Entonces, el Aula Sociocultural prácticamente es un mix de elementos de la cultura venezolana y colombiana que convergen para justamente darle oportunidad a las personas que vienen en condición de migración, para que tengan un espacio diferente, puedan utilizar mecanismos de apoyo comunitario, mecanismos de resiliencia, que les permita sostenerse en un evento tan crítico como es la migración (...) (J. Calero, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

Aquí lo que yo veo que se parece es en la forma típica en algunas cosas de la región [Barinas, Venezuela] de la comida. Por lo menos aquí se hace mucho sancocho...lo que ustedes llaman Sobrebarriga [en Venezuela se llama falda]...la Bandeja paisa [en Venezuela se llama pabellón]...Casi que la misma comida, pero lo que pasa es que aquí la hacen un poco más diferente que en Venezuela (...) (R. Quintero, comunicación personal, 12 de marzo de 2020)

Por otro lado, según los relatos, muchos inmigrantes venezolanos, incluso sobrecualificados para el empleo que ocupan en el sector de servicios, han contribuido a una mejora de la experiencia de los clientes de diversos establecimientos comerciales:

Hay muchas personas muy muy muy calificadas, realizando trabajos, pues, obviamente, por subsistir, pero pues eso le da, digamos, una calidad al servicio que es mucho más interesante.

⁵⁸ Julián Calero se refiere a Talleres ofrecidos por la Pastoral Social para los migrantes en Cali, con el fin de fortalecer el intercambio sociocultural Colombo-Venezolano de niños, niñas y adolescentes en torno a la música, danza o cultura en general.

Entonces, un ejemplo muy sencillo: podemos encontrar personas que atienden un servicio, un restaurante, pero, pues son personas supremamente calificadas que tienen un diálogo de mucha calidad con el usuario, con el comensal, por ejemplo, y pues eso le da otra perspectiva también al lugar, otra perspectiva del servicio también, pues, a la cadena de restaurantes o del negocio que sea (...) No lo pensaban que fuera su proyecto de vida, pero pues lo están haciendo y lo están haciendo, digamos, dándole un valor agregado bastante interesante (J. Calero, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

Lo anterior, constituye, entonces, un punto de partida para reflexionar sobre cómo los flujos migratorios alteran las interacciones culturales entre los inmigrantes y sus comunidades de acogida en medio de las diferencias. Esto presenta un desafío que puede ser asumido de dos formas: considerarlo ingenuamente como una amenaza para la identidad cultural colombiana o ver en ello una oportunidad para aprovechar los beneficios de la diversidad o multiculturalidad. Permitir la adaptación de los migrantes, no solo a nivel socioeconómico, sino también cultural, puede producir, a largo plazo, una fusión cultural muy interesante en la que confluyan habilidades y experiencias que amplíen los horizontes y la innovación en un Estado-nación que se reconfigura constantemente.

11. Discusión y reflexiones finales

El éxodo venezolano ha re-configurado el Estado local, a nivel institucional y social, por lo menos en lo que atañe a Cali, Colombia. En Cali, miles de migrantes y refugiados venezolanos se esfuerzan por procurar su sustento diario en semáforos, medios de transporte o con ventas informales. Muchos de ellos, han llegado a barrios vulnerables de la ciudad en búsqueda de un lugar para vivir. Por esto, este trabajo se enfocó en comprender los retos derivados de la masiva movilidad de venezolanos a Cali, con énfasis en las transformaciones sociales e institucionales que el fenómeno ha representado para el Estado-local, en el periodo 2015-2019.

El *primer objetivo* de este trabajo consistió en realizar un acercamiento al contexto general de la situación de movilidad humana desde Venezuela. Se encontró que la situación económica, política y social del vecino país se ha degradado profundamente, pero no se trata de una situación intempestiva, sino más bien gradual, ya que corresponde a procesos políticos y económicos que vienen desde inicios de los años 60. El chavismo, como un régimen instaurado por Hugo Chávez y continuado por Nicolás Maduro, no es el único detonante del deterioro democrático en Venezuela. Se reveló que, con el fin de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958, se dio forma al Pacto de Punto Fijo, un acuerdo suscrito por los principales partidos políticos venezolanos con el propósito de fortalecer las instituciones de una democracia naciente. Sin embargo, con el paso del tiempo, este convenio fue en contravía de los postulados democráticos, los cuales fueron desfigurados por una repartición del poder excluyente.

La figura personalista de Chávez se consolidó gradualmente, en una sociedad que abogaba por un líder que gestionara las demandas sociales. Sin embargo, lo que ocurrió fue una desinstitucionalización del sistema de partidos políticos, una incursión invasiva del sector militar

en lo público y lo corporativo, así como reformas radicales que erosionaron la democracia hasta convertirla en lo que Gamboa (2017) denomina un régimen autoritario competitivo. La llegada de Maduro, con un margen de votos estrecho en 2013 y un triunfo electoral controvertido, ha intensificado la crisis doméstica. En la actualidad, el autoritarismo, las limitaciones al sector privado, la legitimidad cuestionada del régimen de Maduro a nivel nacional e internacional y el deterioro del sistema económico han puesto al país con cifras inflacionarias, retroceso del PIB o pobreza similares a las de fines del siglo XX (López, 2016). Venezuela pasó de ser un país receptor a expulsor de numerosos migrantes y refugiados, de todos los estratos socioeconómicos, que abandonan el país por causas como el deterioro económico, la inseguridad, la escasez alimentaria y desabastecimiento o por la violencia generalizada.

El *segundo objetivo* de la indagación persiguió reflexionar sobre la importancia de la movilidad humana y las dinámicas locales de configuración y reconfiguración del Estado-Nación, con una mirada transversal a la experiencia del desplazamiento forzado interno y su influencia en la manera en que se aborda institucionalmente la actual crisis migratoria. Para explorar las dinámicas institucionales y sociales del Estado-nación, se acudió a la perspectiva teórica de Domínguez (2017), pues su propuesta sobre la fusión de sociedad y Estado revela plausiblemente cómo las relaciones de poder, los mecanismos formales e informales y las capacidades y posiciones diferenciadas de los actores determinan la configuración estatal. Esto es lo que, en sus palabras, es observar al Estado desde dos niveles: “desde arriba” y “desde abajo”. De este modo, la propuesta metodológica de Domínguez (2015) guio la comprensión sobre un fenómeno de movilidad humana que ha puesto en disputa las capacidades distintas y desiguales de los actores que se desenvuelven en una arena de regateo (Martínez, 2013).

El motor principal de las migraciones ha sido el impulso del capitalismo y la consolidación del Estado-nación en un contexto globalizado. Con Estado-nación, se hace referencia a una categoría de análisis que abarca otras nociones como las ciudadanías, las identidades, las formas del capitalismo y los procesos de globalización (Arendt, 2002; Jerade, 2015; Nejamkis, 2012; Vargas, 2011; Micolta, 2005; Alvites, 2009; Zamora, 2005; Villota, 2015; Palacios, 2007; y García, 2016). Históricamente, el Estado-nación ha equiparado al nacional con el ciudadano, de modo que la ciudadanía tiene intrínseca una condición discriminatoria que pone al margen a muchos extranjeros a quienes el estatus de ciudadano le es vetado. Estas dinámicas segregacionistas conllevan a que los migrantes irregulares estén al margen social, cultural, económico y político: frecuentemente sometidos a condiciones laborales precarias o a habitar en zonas marginales, por ejemplo. El Estado-nación es aquel que establece los “bordes” para el ingreso y permanencia, mediante documentos como pasaportes, registros o visados que garantizan un control de las fronteras. Lo anterior, refleja la paradoja del capitalismo y el Estado-nación globalizado: se incentiva el flujo libre de bienes y servicios, mientras que la movilidad humana tiene importantes restricciones fundadas en un discurso de seguridad insignia de muchos países del Norte global que ven en las migraciones un riesgo y amenaza para su seguridad (González, 2017).

Para comprender cómo se ha re-configurado el Estado Colombiano, resultaba forzoso dar una mirada a la formación del Estado-nación colombiano. En ese sentido, varios analistas como González (2006, 2007); Ortiz (2013); Bolívar (1999); González, Bolívar y Vásquez (2002); Jiménez y Sideri (1985); Chaparro (2005); Wills (2014) y Giraldo (2015) se ocupan del estudio de los procesos de configuración del Estado nacional colombiano. Sin embargo, la migración internacional no ha sido parte fundamental de sus análisis

En general, la literatura consultada destaca el rol de los partidos políticos, la iglesia católica o las elites regionales y locales como actores de suma relevancia para la construcción de un Estado, profundamente marcado por la presencia estatal diferenciada, el conflicto político armado y las violencias (González, 2006, 2007). La Iglesia católica, por ejemplo, ha ocupado históricamente un papel de atención de las demandas de asistencia social que el Estado mismo no logra proveer, pese a las importantes críticas a una institución que ha sido catalogada como *polarizadora* y *socializadora* que ha disminuido su capacidad de influencia si se compara con su posición en el siglo XIX (Ortiz, 2013); sin embargo, en relación con la situación migratoria actual, la Iglesia aún tiene presencia en la oferta social, mediante la Pastoral para los Migrantes de la Arquidiócesis de Cali, por ejemplo.

Se aduce que en Colombia existe una resistencia a la dominación entre el centro y la periferia, avivada por las mismas condiciones geográficas, la debilidad fiscal (Bolívar, 1999) o la dominación indirecta de la sociedad (González, Bolívar y Vásquez, 2002). Esa relación entre periferia y la centralidad consolidaron un Estado nacional marcado por una *debilidad crónica* en la toma de decisiones y en las desigualdades territoriales de una evolución político-económica que ha estado concentrada en grandes centros industriales como Bogotá, Medellín, Cali o Barranquilla, los cuales han monopolizado las relaciones de poder nacional e internacional (Jiménez y Sideri, 1985).

De igual manera, las violencias han ocasionado transformaciones constitucionales de gran envergadura (1863, 1886, 1991), pactos de alternancia del poder como el Frente Nacional o políticas fundadas en la seguridad en la primera década del siglo XXI (Chaparro, 2005). El Estado colombiano se ha sumergido en una guerra con pasado, pero sin futuro (Wills, 2014), que ha significado, entre otras cosas, la negación de derechos políticos y la expresión de formas de violencia que aún propician el desarraigo familiar, social y político (Giraldo, 2015).

En suma, los estudios sobre la formación del Estado-nación analizan, entonces, el conflicto político armado, las violencias, el rol de los partidos políticos, la Iglesia católica, el narcotráfico, el crimen, las relaciones centro-periferia. Tangencialmente, se abordan temas económicos y de las relaciones de poder internacionales. La revisión arroja una carencia, quizá por la novedad del fenómeno, de reflexiones sobre las migraciones internacionales y sus repercusiones en el Estado-nación, con perspectivas locales. Estos trabajos, pese a no guardar relación aparente con el fenómeno migratorio, ponen de presente dinámicas que parecen reproducirse en el escenario de la migración desde Venezuela.

Colombia incorporó a su ordenamiento jurídico unos Principios Rectores de los desplazamientos internos (1998), que se traducen en el deber del Estado de atender a quienes abandonaron sus hogares y se vieron enfrentados a la precariedad. No obstante, la Red Nacional de Información de la Unidad de Víctimas (2019) registra, al primero de agosto de 2019, 8.493.100 víctimas del conflicto armado, de las cuales cerca de 7.535.682 son víctimas de desplazamiento. El conflicto interno ha sido la fuente principal de migraciones forzadas desde fines del siglo XX, las cuales han estimulado una preocupación a nivel internacional. El desplazamiento interno ha tenido efectos a escala transfronteriza (González, 2015) y se trata de un proceso de movilidad humana impulsado, entre otras cosas, por repertorios atroces de violencia (Pérez, 2001).

En el ámbito doméstico, el desarraigo de millones de personas a lo largo del prolongado conflicto interno ha generado transformaciones institucionales que comprenden respuestas ligadas a la extensa producción normativa, la actividad judicial, la creación de organizaciones y la puesta en marcha de planes de atención a los desplazados internos (González, 2018). Las respuestas al fenómeno del desplazamiento forzado interno han sido formidables. El asunto ha formado parte de los Planes Nacionales y locales de Desarrollo, se han consolidado estrategias de registro y caracterización de víctimas, se ha fortalecido la justicia penal que incluye al desplazamiento forzado como un delito, se han dado pronunciamientos hito por parte de la Corte Constitucional (declaró un estado de cosas inconstitucional con su Sentencia T-025 de 2004), se han expedido leyes en beneficio de las víctimas y, recientemente, se suscribió un acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC en 2016.

Los casos de Estados Unidos y su control territorial en la frontera con México, la Unión Europea que se ha enfrentado a una creciente movilidad humana forzada y voluntaria, España que en el apogeo de su economía entre 1995 y 2007 acogía relativamente bien a los inmigrantes solo hasta una profunda crisis económica en 2008 o Chile que se ha caracterizado por una inclinación a invisibilizar las diferencias culturales que representa la inmigración, ponen de presente que los flujos migratorios encarnan importantes retos para los Estados nacionales, que ven desestabilizadas sus instituciones y su sociedad. Colombia, por su parte, ha sido concebido como un país expulsor y con importantes obstáculos para quienes penetran sus fronteras de forma irregular. Durante el siglo XX, numerosos colombianos migraron hacia países como Venezuela, Ecuador, Estados Unidos o España (Mejía, 2012). Sin embargo, en la actualidad la tendencia se ha invertido y Colombia es receptor, no solo de personas, ideas y bienes, sino de discursos, prácticas y planes de acción (Palma, 2015).

El *tercer objetivo* de esta pesquisa consistió en comprender la política migratoria colombiana, algunas obligaciones en materia de derechos humanos desde la óptica del Derecho de los refugiados y algunos ajustes normativos producidos por la migración masiva de venezolanos en el país.

El 19 de agosto de 2015, Venezuela cerró la frontera con Colombia durante casi un año, lo cual significó la deportación de al menos 2.200 y el retorno voluntario de cerca de 18.000

colombianos. Quien fue el director de Migración Colombia, Christian Kruger, advirtió que en agosto de 2015 la crisis migratoria se intensificó y por ello se tomó la decisión de plantear estrategias para una migración ordenada y segura. Para finales de 2019, los estimados de venezolanos en Colombia ascendían a 1.771.237 y Cali representaba el 3,52% con 62.414 venezolanos que hicieron parte de los registros administrativos oficiales. Una cifra apenas representativa ante numerosas personas que atraviesan de forma irregular una extensa frontera de 2,219 km, con múltiples accesos terrestres y fluviales. Puntualmente, Cali es una ciudad que ha sido categorizada como de tránsito y de estancia definitiva, no solo por la vía institucional (Documento CONPES 3950), sino por los mismos actores que pertenecen a la administración municipal, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de la sociedad civil o las mismas migrantes que narraron sus experiencias para nutrir este trabajo.

En Colombia, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que hace parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, tiene a cargo ejercer la autoridad y vigilancia y el control migratorio y de extranjería, en ejercicio de la soberanía nacional colombiana. A medida que la migración desde Venezuela se ha intensificado, el Gobierno ha emprendido una nutrida producción normativa que ha creado documentos para los flujos migratorios pendulares (en zonas fronterizas), para el tránsito fronterizo hacia otros países o para la estancia prolongada regular. El PIP, el PTP, la TMF, el PIPTT, el PEP o las visas cumplen con las funciones descritas. En particular, las visas (turista, migrante y residente) resultan sumamente costosas (hasta 473 dólares) para una población con condiciones socioeconómicas complejas y que en muchos casos no cumple con los requisitos mínimos para acceder a ellas. Esto responde a *un enfoque de política migratoria basada en la soberanía y la seguridad estatal*.

Se puntualizó que resulta fundamental distinguir entre, al menos, dos categorías: migrantes y refugiados. Los primeros, abandonan su país de origen de forma voluntaria y usualmente con aspiraciones económicas, laborales o sociales; los segundos, lo hacen porque se ven forzados a poner a salvo su integridad, vida o libertad. En 1951 se adoptó la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual es considerada el instrumento internacional más importante para la protección de los refugiados. En 1967, se dio forma al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, conforme al cual se eliminaron limitaciones temporales que solo entendían como refugiados a quienes sufrieron acontecimientos antes de 1951 y se suprimieron limitantes geográficas que solo otorgaban protección a refugiados europeos. Colombia ratificó la Convención en 1961 y se adhirió al Protocolo en 1980. No obstante, la Convención, pese a ser un instrumento de *Hard law*, ha sido tachada de ineficaz por ser una fachada para el trato desigual y arbitrario a los refugiados (Coddington, 2018), al igual que ha sido criticada por no responder a nuevas realidades sociales y ambientales que amplían la demanda de protección de los refugiados (Borràs, 2006).

En 1984, países de la región se reunieron en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central México y Panamá. De allí, surgió la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, un instrumento de *soft law* que ha adquirido relevancia

en muchos Estados que lo han acogido mediante Decretos, leyes o sus mismas prácticas de reconocimiento de la condición de refugiado. Se trata de un instrumento internacional que establece una definición ampliada que incorpora la definición de la Convención sobre refugiados, su Protocolo y la Convención Africana, junto con nuevos elementos que consideran como refugiados a quienes huyen de sus países para poner a salvo su vida, seguridad o libertad, como bienes jurídicos vulnerados por causa de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos y otras circunstancias ligadas al orden público. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) ha indicado cómo en Venezuela existen masivas violaciones a los derechos humanos, el uso de la fuerza es excesivo, la protesta social es reprimida, la gente es violentada, hay un desabastecimiento generalizado, entre otras razones que obligan a muchos venezolanos a abandonar su país. En esa línea, a mediados de 2019, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, hizo un llamado a otorgar el estatus de refugiado bajo la definición de la Declaración de Cartagena, pues no hacerlo significa subestimar la gravedad de la crisis e ignorar que necesidades humanas superiores.

Desde la óptica del Sistema Interamericano, se evidenció que el derecho a buscar y recibir asilo es una garantía que la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH considera que los Estados deben reconocer ineludiblemente a quienes encajan en la definición de la Declaración de Cartagena. En especial, el concepto de Control de convencionalidad, como una herramienta que obliga a aplicar el DIDH en el ámbito interno, resulta fundamental para evaluar los alcances de la Declaración. El Control de convencionalidad implica que el Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (como Colombia) debe, al momento de aplicar sus normas internas, tener en cuenta la Convención Americana, la jurisprudencia de la Corte IDH e, incluso, sus opiniones consultivas. Puntualmente, las Opiniones consultivas 21/14 y 25/18 la Corte IDH se refirieron a un desarrollo progresivo del derecho internacional que prevé el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo a la luz de la Declaración de Cartagena, lo cual es imperativo y no una simple prerrogativa estatal.

En esta línea, el Control de convencionalidad debe ser ejercido por las autoridades colombianas, en especial la CONARE como la entidad que tiene a cargo el reconocimiento de la condición de refugiado, de acuerdo con los postulados del Decreto 2840 de 2013 (compilado en el Decreto 1067 de 2015). Formalmente, el Decreto incluye la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, toda vez que su artículo 1 se divide en tres literales que acogen, en orden, las definiciones de la Convención sobre Refugiados y su Protocolo, la definición ampliada de la Declaración de Cartagena y la definición de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptada en Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984 y aprobada por la Ley 70 de 1986. Sin embargo, en la práctica las garantías sustanciales son irrisorias y así lo han advertido entes no gubernamentales y la misma Procuraduría General de la Nación.

Adicionalmente, sobre el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado existen numerosas críticas que patentizan las graves falencias de la política migratoria colombiana en cuanto a la garantía de los derechos humanos. Pese a que, quien hace la solicitud

de refugio accede a un Salvoconducto de Permanencia con validez por tres meses, prorrogables por el mismo tiempo hasta ser resuelta su solicitud de refugio, en la práctica no existe claridad para empleados y empleadores sobre la legalidad para trabajar formalmente con este documento y, ante la duda, la posibilidad de acceder a trabajos formales se ve nublada para los refugiados venezolanos. Tampoco existe un término para que la CONARE tome su decisión de otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado y se ha llamado la atención sobre: la falta de documentación oficial o posibilidad de hacer veeduría sobre la aplicación de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, la falta de un sistema de registro y caracterización adecuado, así como las dilaciones en el trámite para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Los llamados por suplir el déficit de protección en derechos humanos son notables. Es necesario que el legislativo colombiano asuma su rol de formular leyes estatutarias que regulen el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, pues en Colombia el derecho a buscar y recibir refugio tiene rango constitucional, pero ha sido reglamentado ligeramente por el ejecutivo. Se requiere, además, establecer términos precisos para el reconocimiento de la condición de refugiado, de tal manera que los refugiados no sean sometidos a renovar constantemente un salvoconducto mientras su condición no es reconocida durante largo tiempo. La escasa producción normativa en materia de refugio y los vacíos normativos en cuanto a lo procedimental (que afecta lo sustancial) evidencian que *el enfoque de derechos humanos de la política migratoria colombiana aún es incipiente.*

Ahora bien, las pugnas sobre la soberanía y la seguridad estatal frente a los derechos humanos llevan a una reflexión sobre las relaciones de poder, de los mecanismos formales e informales y de las capacidades de algunos actores en la jerarquía estatal. Pues bien, la visión “desde arriba” y “desde abajo” de Domínguez (2017) permite observar cómo Cali constituye una arena de regateo, cálculo y negociación entre actores con diferentes posiciones en la jerarquía estatal y subestatal que repercuten en la re-configuración del Estado-nación local: Alcaldía, instituciones académicas, fundaciones, entidades no gubernamentales, asociaciones de migrantes, medios de comunicación, organizaciones religiosas, ciudadanos colombianos que viven en la ciudad y, por supuesto, los migrantes.

En relación con lo anterior, el *cuarto objetivo* de esta investigación se centró en conocer los principales ajustes institucionales y sociales producidos por la movilidad masiva de venezolanos hacia Cali. Los hallazgos conforme al *cuarto objetivo* complementan al *segundo objetivo*, en el sentido de exponer los principales ajustes institucionales y sociales que tienen asidero en la experiencia del desplazamiento forzado interno. Esto solo fue posible con el diálogo con cuatro personas de organizaciones e instancias que trabajan de la mano con los migrantes venezolanos y con dos mujeres venezolanas con quienes se construyó un *relato* que es contado a partir de sus percepciones sobre el Estado, las instituciones/normas, la sociedad y la cultura. Así, Yanira (COLVENZ), Diego (miembro de una ONG que apoya a afectados por el conflicto y desplazamiento internos), Julian (miembro de Heartland Alliance International), Sofía (ex

funcionaria de la Alcaldía de Cali), Maryelis y Rosa se refieren en profundidad a sus experiencias, temores, expectativas y luchas en el contexto de la migración desde Venezuela.

Los entrevistados coincidieron en que Venezuela ha presentado un profundo deterioro democrático y una crisis social, económica y política que desató la movilidad humana. Las causas de expulsión de venezolanos por fuera de su país son verificadas vivencialmente por Maryelis y Rosa, quienes abandonaron su país por la inseguridad, la hiperinflación, los apagones eléctricos, la corrupción estatal, la escasez alimentaria y el desabastecimiento. Curiosamente, Maryelis y Rosa en algún momento fueron migrantes irregulares, pero la primera hizo parte del RAMV con el que accedió al PEP en 2018 y Rosa tiene su Salvoconducto mientras espera la resolución sobre la solicitud de reconocimiento de refugio que hizo en noviembre de 2019 ante la CONARE.

Quienes pertenecen al gobierno local u ONG/tercer sector, respaldaron el hecho que Colombia ha sido históricamente un país emisor, lo cual ha familiarizado al Estado y la sociedad con los procesos de movilidad humana frente a la experiencia del desplazamiento forzado interno. Respecto del desplazamiento forzado interno, a nivel gubernamental local, se tiene experiencia reciente con la creación del Centro Regional de Atención a las Víctimas para la asistencia humanitaria inmediata a víctimas del conflicto o con proyectos de intervención territorial y poblacional para fortalecer la paz urbana y la cultura ciudadana en Cali. Igualmente, se encontró que Cali tiene una amplia oferta institucional guiada por ONG y organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas, las cuales atendían a desplazados forzados y, actualmente, reciben mayores recursos de la cooperación internacional, que destinan a la atención de población migrante y refugiada venezolana mediante proyectos de asistencia humanitaria en materia de albergue, salud física y mental, infraestructura, educación o formación comunitaria. Si no fuera por la experiencia y saberes acumulados por muchos años en la atención a población vulnerable o víctima del conflicto armado interno, estas organizaciones no serían escogidas como un puente por el cual se destinan cuantiosos recursos económicos para la atención humanitaria de los venezolanos en Cali.

Los relatos respaldan la hipótesis según la cual las transformaciones institucionales y experiencias que en su momento permitieron atender el desplazamiento forzado interno hoy han sido retomadas para responder a los retos que significa la migración desde Venezuela. Tanto desplazados internos como migrantes y refugiados venezolanos viven dramas similares: desarraigo o barreras educativas y laborales, aunque con la diferencia de que los extranjeros tienen acceso limitado al estatuto de la ciudadanía por las restricciones para la regularización migratoria. Se constató que, para afrontar la extensiva migración venezolana, localmente se han tomado decisiones de carácter gubernamental, fundadas en la experiencia previa del desplazamiento forzado interno. Por ejemplo, el Modelo de atención a víctimas de Cali se ha adaptado al fenómeno migratorio venezolano, que hoy cuenta con un Modelo de Atención a la Población Migrante estructurado en el periodo del ex alcalde Armitage. En 2018, se creó el Comité de Atención a la Población Migrante – CAPM de la Alcaldía de Cali, encabezado por la Secretaría de Bienestar Social, lo cual significó la sinergia de 13 organismos de la Administración municipal con Agencias de cooperación que establecieron protocolos de atención y orientación para garantizar la atención

humanitaria a migrantes y refugiados venezolanos. Puntualmente, desde el Gobierno municipal se dieron 4 ajustes institucionales centrales, según lo narrado:

1. Se instauró la atención directa a población migrante, para resolver inquietudes o ser enrutados para la atención de sus necesidades.
2. Se creó un proyecto de inversión en el Banco de proyectos del Departamento de Planeación Municipal.
3. El 24 de enero de 2019 se instaló el Comité de Atención a la Población Migrante, el cual contó con el respaldo del Gobierno nacional y se convirtió en un eje de articulación de varios organismos municipales, el Gobierno y organismos de cooperación a nivel local e internacional.
4. Los asuntos migratorios hicieron parte del Plan de Desarrollo local, aunque inicialmente este fue formulado y orientado a población desplazada.

La administración del ex alcalde Armitage dejó consolidados los lineamientos para una ruta de atención a población migrante, que tiene como eje el CAPM, el cual se nutrió de las recomendaciones de cerca de 17 organizaciones de cooperación local e internacionales, lideradas por ACNUR y OIM, y que confluyen en lo que se denominó Grupo Interagencial de Flujos Mixtos Migratorios – GIFMM. Adicionalmente, la Alcaldía realizó una importante labor de empalme con la administración entrante de Jorge Iván Ospina, a la cual se le expuso el estado de los procesos y se le ilustraron las oportunidades que ofrece la cooperación internacional, junto con los retos que supone la migración masiva a largo plazo, lo cual quedó en un acta de empalme. Sumado a las actividades del nivel gubernamental, las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas también cuentan con una experiencia notable en la atención a población desplazada interna, a quienes atienden hoy en paralelo con los migrantes y refugiados venezolanos en Cali; muchas de estas organizaciones, hacen parte del GIFMM, que desde 2016 ha coordinado la respuesta a las necesidades básicas de refugiados, migrantes, retornados y comunidad de acogida, como un complemento a la actividad gubernamental.

De los relatos, fue posible extraer por los menos cinco cambios necesarios para afrontar a largo plazo el proceso de movilidad humana: la incorporación social y productiva de los migrantes y refugiados, incrementar el dialogo interinstitucional, implementar “políticas abiertas garantistas”, caracterizar o censar a la población migrante e instaurar un modelo de atención integral efectivo. Sobre este punto, vale la pena considerar la posibilidad de repetir Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia, con el cual se pueda caracterizar a la población migrante irregular, regularizarla y estructurar con base en esos datos la oferta institucional; a largo plazo, se deberá estructurar un proyecto de censo y caracterización que provea datos robustos para la toma de decisiones públicas efectivas.

Este trabajo permitió, además, hacer una breve comparación de las experiencias de la interacción institucional de la población migrante y refugiada en Venezuela y Colombia, desde las experiencias de Rosa y Maryelis. En Venezuela, estas mujeres se enfrentaron a trabas para acceder

a sus pasaportes, tuvieron que entregar coimas y se expusieron a tratos degradantes por parte de la fuerza pública en su trayecto migratorio. En cambio, en Colombia la interacción con las instituciones, aunque fue escasa, nunca se caracterizó por tratos violentos, lo que pone de presente los marcados contrastes entre los intercambios que tienen las personas con lo institucional entre uno y otro Estado-nación.

Los lazos familiares, vecinales y sociales suplen en muchos casos las falencias de la ausencia institucional. Buena parte de los entrevistados sugieren que el capital humano de Cali ha sido fundamental para que los migrantes afronten en el corto plazo sus dificultades económicas, afectivas o laborales. Maryelis, recibió apoyo económico de su suegra en su llegada a Cali y Rosa recibió el apoyo de sus vecinos para instalarse en su vecindario. Experiencias como la de COLVENZ enseñan que los lazos comunitarios se cruzan entre venezolanos y colombianos, quienes prefieren el apoyo de sus allegados o pares, que en ocasiones resulta mucho más efectivo frente a la burocracia de la institucionalidad local. Sin embargo, muchas de estas interacciones sociales se ven nubladas por percepciones, imaginarios y discursos erróneos fundados en la xenofobia y en el nacionalismo, frecuentemente avivados por los medios de comunicación que tienden a criminalizar a los migrantes o por algunos ciudadanos colombianos que ven con recelo que los venezolanos ocupen algunos empleos. Lejos de las tendencias excluyentes y en la medida que la migración sea asumida y discutida con vehemencia, la llegada de venezolanos al país podrá significar una oportunidad de desarrollo socioeconómico e integración sociocultural que se debe explorar y hacer posible.

La llegada de flujos migratorios, con personas con una idiosincrasia particular, costumbres, capacidades de resiliencia y cosmovisiones diversas, propician la interculturalidad entre venezolanos y colombianos. Experiencias como las Aulas Socioculturales (fortalecimiento sociocultural que propicia la Pastoral Social para los migrantes en Cali) o las ferias gastronómicas (como las que hace COLVENZ) permiten la interacción positiva entre venezolanos y colombianos. La sobrecualificación o calidad del servicio al cliente de muchos venezolanos en empleos que no se corresponden necesariamente con su formación, implica que mejore la experiencia, por ejemplo, en establecimientos comerciales, según los relatos. Aquí, resulta fundamental que, desde la interdisciplinariedad, se evalúen las oportunidades que ofrecen las fusiones socioculturales entre inmigrantes/refugiados y las comunidades de acogida.

Un desafío derivado de los flujos migratorios es comprender que el avance en derechos políticos y el acceso a la ciudadanía también es una cuestión de justicia social o global. Las migraciones pueden ser comprendidas como el resultado de la distribución desigual de las riquezas o desde la *ciudadanía cosmopolita*, noción que constituye la base para el reconocimiento de los migrantes y refugiados como sujetos de derecho. Autores como Thomas Pogge, Martha Nussbaum o Seyla Benhabib ofrecen insumos analíticos sobre la justicia global o la ciudadanía cosmopolita que vale la pena considerar para estudios futuros sobre migraciones desde la óptica de las teorías de la justicia, que permitan indagar sobre las causas profundas y estructurales de la cuestión migratoria.

Por ejemplo, Pogge (2010) argumenta que una prioridad moral central es la promoción de mejores condiciones de vida de los más pobres en países en vías de desarrollo, incluso sobre la tendencia a abogar por la inclusión de los extranjeros “más necesitados”. De este modo, sugiere que:

(...) aquellos que aceptan que existe una responsabilidad moral de peso hacia los extranjeros en necesidad deberían dedicar su tiempo, energía y recursos no a luchar para que se admita a un mayor número de ellos en los países ricos, sino mejor en luchar para instituir un programa efectivo para la erradicación de la pobreza global” (Pogge, 2010, p. 572).

Lo anterior, invita a reflexionar sobre cómo iniciativas por erradicar la pobreza global pueden resultar más eficaces para afrontar la cuestión migratoria. Por su parte, Nussbaum (1999), acoge un ideal de *ciudadanía cosmopolita*, conforme al cual las personas merecen un trato igualitario más allá de las fronteras del Estado nacional, pues todos los seres humanos gozan del mismo valor moral y aspectos como la pobreza o la nacionalidad son meramente accidentales al nacer. De otro lado, Benhabib (2004) discute sobre los límites de la comunidad política, que define quiénes son extranjeros, residentes o ciudadanos de acuerdo con sus fronteras; ella propone la noción de *membresía política* como una solución a la tensión entre derechos humanos y soberanía. Vale la pena, entonces, revisar estas visiones para futuros estudios sobre el tema del que se ocupa este trabajo.

Por lo pronto, es importante reconocer que la situación migratoria persistirá y es vital responder a esa realidad sosteniblemente: los migrantes y refugiados venezolanos deben contar con oportunidades para integrarse al sistema socioeconómico, con la posibilidad de regularizarse con menos obstáculos, convalidar títulos profesionales o acceder al trabajo formal. Las respuestas institucionales y sociales, impulsadas “desde arriba” y “desde abajo”, deben ser más articuladas, unificadas y con un enfoque de derechos humanos, no solo para la adecuada toma de decisiones públicas y sobre costos fiscales, sino también para la gestión de mayores recursos de asistencia humanitaria y cooperación internacional, con la vinculación del sector público, privado y tercer sector nacional e internacional. Permitir la adaptación de los migrantes y refugiados venezolanos no solo es un deber humanitario, sino una oportunidad para romper con las históricas barreras imaginarias que ha impuesto el Estado-nación sobre los extranjeros, especialmente los más vulnerables a nivel socioeconómico.

Bibliografía

Agar, L. (2015). Migraciones externas en Chile: bases históricas de un fenómeno complejo. *OASIS*, No 22, Julio-Diciembre 2015, 49-91. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4389/4980>

Alcaldía de Santiago de Cali (03 de diciembre de 2019). Decreto 4112.010.20.0698 de 2019.

Alcaldía de Santiago de Cali (27 de diciembre de 2018). Decreto 4112.010.20.0782 de 2018.

Almagro, L. [Almagro_OEA2015] (20 de junio de 2019). En el Día Mundial de los Refugiados reiteramos el compromiso de @OEA_oficial con más de 4 millones de venezolanos que han huido del hambre, la enfermedad y la persecución de la dictadura #ConlosRefugiados #OEAcónVzla [Tuit]. Recuperado de: https://twitter.com/almagro_oea2015/status/1141688697395564545

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2011). *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado* [Reedición]. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5d4b20184.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2018a). Refugiados y migrantes venezolanos (17 de diciembre de 2018). Recuperado de: <https://www.acnur.org/5c36248a4.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019a). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018 (12 de junio de 2019). Recuperado de: <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019b). States parties, reservations and declarations (Septiembre de 2019). Recuperado de: <https://www.unhcr.org/5d9ed32b4>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019c). 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (Septiembre de 2019). Recuperado de: <https://www.unhcr.org/5d9ed66a4>

Álvarez, R. (2004). La Fuerza Armada Nacional de Venezuela: ¿De actor social a actor político? *Preparado para la entrega en la Reunión de 2004 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Las Vegas, Nevada 7-9 de octubre de 2004*. Recuperado de: <https://docplayer.es/5504983-La-fuerza-armada-nacional-de-venezuela-1-de-actor-social-a-actor-politico.html>

Alvites, A. (2019). Migraciones internacionales, fronteras y Estados. ¿Cómo interpretar el régimen de frontera desde América del Sur? *Desafíos*, 31(1), 123-156. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6231>

AquíCabemosTodos (2019). *Acerca de la campaña*. Recuperado de: <https://aquicabemostodos.org/aquicabemostodos/>

Arango, J. (2014). *Capítulo 7. Nuevos patrones migratorios en el contexto de la crisis económica*. El caso de España. En: Aragonés, A. (coord.). *Crisis económica y migración ¿Impactos temporales o estructurales?* Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Económicas. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/iiec-unam/20170531031306/pdf_1340.pdf

Arendt, H. (2002). *Los Orígenes del Totalitarismo. 1. Antisemitismo*. Ed. cast.: Alianza Editorial, S.A., Madrid, 2002. Título original: *The Origins of Totalitarianism*, New York: Harcour Brace Javanovich Inc., 1951. Madrid: Alianza Editorial.

Arrazola, E.; López, J.; Ixtacuy, O. y Martínez, Á. (2017). Criminalización y migración masiva de mexicanos hacia estados unidos 1986-2008. *Revista Ciencia Administrativa 2017 Número Especial. Volumen 1*. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2018/07/VOLUMEN1.pdf>

Asamblea General de las Naciones Unidas (1974). Resolución 3314 (XXIX). Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5517.pdf>

Asylum Access Ecuador y U.S. Committee for Refugees and Immigrants (2013). *La determinación de condición de refugiado en América Latina: desafíos y oportunidades regionales. Informe Regional*. Recuperado de: <https://refugees.org/wp-content/uploads/2015/12/Refugee-Status-Determination-in-Latin-America-Spanish.pdf>

Barón, L. (2016). Se nos salió de las manos. Memorias de empresarios sobre el conflicto armado en el Valle del Cauca. *Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.24: 263-301, enero-junio 2016*. Recuperado de: <http://revistatabularasa.org/numero-24/12baron.pdf>

Benhabib, S. (2004). *Los derechos de los otros*. Extranjeros, residentes y ciudadanos. Traducción de Gabriel Zadunaisky, Gedisa, Barcelona, 2005.

Bermúdez, A. (2014). El vínculo de los Estados con sus ciudadanos en el exterior: el caso de los migrantes colombianos en Europa. *Naveg@mérica. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas [en línea]*. 2014, n. 13. Recuperado de: <https://revistas.um.es/navegamerica/article/view/209231>

Biglione, E. (s.f.). *La Venezuela de Hugo Chávez: Petrodólares, Narcóticos & Populismo*. Extraído de: “Las frágiles democracias latinoamericanas” publicado por el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) y la Atlas Economic Research Foundation. Recuperado de: <http://www.hacer.org/pdf/Biglione03.pdf>

Blanco, M. (2012). Autoetnografía: una forma narrativa de generación de conocimientos. *Andamios*, 9 (19), 49-74. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632012000200004

Bolívar, I. (1999). Sociedad y Estado: La configuración del monopolio de la violencia. *Revista Controversia*, (175), 12-39. Recuperado de: https://revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=313&path%5B%5D=pdf_106

Borràs, S. (2006). Refugiados ambientales: el nuevo desafío del Derecho Internacional del Medio Ambiente. *Revista de Derecho, Vol. XIX - N° 2 - Diciembre 2006*, 85-108. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502006000200004

Cabarcas, S. (2012). Cómo escapar al limbo jurídico: la situación de refugiados en Colombia. *Revista de Derecho Público No. 29, Julio - Diciembre de 2012. ISSN 1909-7778, Universidad de los Andes*, 1-35. Recuperado de: https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub356.pdf

Cancillería de Colombia (2020). *Costos, medios de pago y oficinas de atención*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa/costos-medios-pago-oficinas-atencion

Cantor, D. y Trimiño, D. (2015). ¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el derecho internacional humanitario. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 15, 165-194. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542015000100005

Carvajal, D. (2014). Violencia y Nación en Colombia: de la Nación homogénea a la Nación multicultural. *Revista Eleuthera*, 11, 101-126. Recuperado de: http://eleuthera.ucaldas.edu.co/downloads/Eleuthera11_7.pdf

Castro, A. y Solano, D. (2017). La Inmigración de Venezolanos a Colombia: Impacto de una migración forzada. *Serie Documentos de Trabajo, n.º 92*, Universidad Externado de Colombia: Bogotá. Recuperado de: <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/DOC-DE-TRABAJO-92.pdf>

Cazau, P. (2006). Introducción a la investigación en ciencias sociales. Tercera Edición, Buenos Aires, Marzo 2006. Recuperado de: <http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS..pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. *Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica*. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>

Cera, G. (2017). *Recomendaciones y solicitud de informe de acciones frente a problemática migratoria venezolana*. Procuraduría General de la Nación. Procuraduría delegada para la defensa de los derechos humanos. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Carta%20de%20Procuradur%C3%ADa%20delegada%20DDHH%20a%20CANCILLER%C3%8DA.pdf>

Chaparro, A. (2005). Conflicto y violencia en Colombia: políticas públicas y procesos de subjetivación. *Estud. Socio-Juríd.*, Bogotá (Colombia), 7 (Número especial), agosto de 2005, 411-469. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/474/415>

Coddington, K (2018). Landscapes of Refugee Protection. *Transactions of the Institute of British Geographers* 43 (3): 326-340. Recuperado de: <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/tran.12224>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2017). *Comunicado de prensa No. 006/17, CIDH expresa su preocupación por situación de personas migrantes venezolanas y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección* (25 de enero de 2017). Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/006.asp>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2017). *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de país*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2018). *Resolución 2/18. Migración Forzada de personas venezolanas*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>

Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos – CIREFCA (1989). *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina (Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989)*. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf

Congreso de la República [Colombia]. (12 de julio de 1961). Ley 35 de 1961. DO: 30.566. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1591355>

Congreso de la República [Colombia]. (15 de diciembre de 1986). Ley 70 de 1986. DO: 37.737. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620301>

Congreso de la República [Colombia]. (31 de octubre de 2011) Artículo 140. [Ley 1873 de 2017]. DO: 50.453. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30034363>

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1998). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Recuperado de: https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html

Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES (2018). *Documento Conpes 3950: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/documento-conpes-estrategia-atencion-migracion-venezuela>

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículos 96 y 350 [Título II]. 32a Ed. Legis.

Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento, Pastoral Social Cáritas Colombiana, Servicio Jesuita de Refugiados y Comisión sobre Migraciones Forzadas, Exilio y Reconciliación (2017). *Desplazamiento, refugio y apatridia. Informe Colombia de seguimiento al plan de acción de Brasil*. Recuperado de: http://www.codhes.org/~codhes/images/INFORME_COLOMBIA_PAB_2017.pdf

Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969). *Aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969)*. Recuperado de: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>

Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). *Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

Corcuera, S. (2012). Reflexiones sobre la aplicación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena en los procedimientos para la determinación individual de la condición de refugiado. *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados / ACNUR. -- 1a. ed. -- San José, C.R. : EDITORAMA, 2005, 193-231.* Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8996.pdf>

Corrales, J. (2017). ¿Cómo explicar la crisis económica en Venezuela? *Tribuna, Revista de Asuntos Públicos.* Recuperado de: <https://www.amherst.edu/system/files/media/Como%2520explicar%2520la%2520crisis%2520Venezuela%25202017%2520Tribuna.pdf>

Corte Constitucional [Colombia] (15 de noviembre de 2017). Sentencia SU-677 de 2017. [M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado]. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU677-17.htm>

Corte Constitucional [Colombia] (18 de abril de 2007). Sentencia C-278 de 2007. [M. P. Nilson Pinilla Pinilla]. Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-278-07.htm#_ftn17

Corte Constitucional [Colombia] (22 de enero de 2004). Sentencia T-025 de 2004. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte Constitucional [Colombia] (23 de julio de 2003). Sentencia T-602 de 2003. [M. P. Jaime Araújo Rentería]. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-602-03.htm#_ftn25

Corte Constitucional [Colombia] (26 de marzo de 2001). Sentencia T-327 de 2001. [M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra]. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-327-01.htm>

Corte Constitucional [Colombia] (30 de agosto de 2000). Sentencia SU-1150 de 2000. [M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz]. Recuperado de:

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014). *Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.* Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf?view=1>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018 solicitada por la República del Ecuador.* Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf

Declaración de Cartagena Sobre Refugiados (1984). *Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.* Recuperado de:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). *Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.* Recuperado de: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). *Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.* Recuperado de: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública [Colombia] (31 de octubre de 2011) Decreto 4062 de 2011. DO: 48.239. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4062_2011.html

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [Colombia]. (25 de julio de 2018). Decreto 1288 de 2018. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201288%20DEL%2025%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [Colombia]. (21 de marzo de 2018). Decreto 542 de 2018. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20542%20DEL%2021%20MARZO%20DE%202018.pdf>

Domínguez, M. (2017). *Territorios colectivos: proceso de formación del Estado en el Pacífico colombiano (1993-2009)*. Fondo Editorial FCSH. Medellín: Universidad de Antioquia.

El País (09 de noviembre de 2018). Intervienen campamento de venezolanos frente a la Terminal en Cali. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/cali/intervienen-campamento-de-venezolanos-frente-a-la-terminal-en.html>

Ellis, E. (2018). El colapso de Venezuela y su impacto para la región. *Military Review, Primer Trimestre 2018*. Recuperado de: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivos/Primer-Trimestre-2018/El-colapso-de-Venezuela-y-su-impacto-para-la-region/>

Gamboa, L. 2017. "Opposition at the Margins: Strategies against the Erosion of Democracy in Colombia and Venezuela". *Comparative Politics*, 49(4): 457-477

Garay, L. (2009). Tragedia humanitaria del desplazamiento forzado en Colombia. *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 153-177. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n35/n35a8.pdf>

García, L. (2016). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia Internacional*, 88: 107-133. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>

Giraldo, J. (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. *Centro Nacional de Memoria Histórica*. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/GiraldoJavier.pdf>

González, A. (2015). Del desplazamiento forzado interno en Colombia a la migración transfronteriza hacia Ecuador. *Estudios Políticos*, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 177-197. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n47/n47a11.pdf>

González, Á. (2017). Securitización de las migraciones y externalización de fronteras en España y la Unión Europea: ¿es eficaz y lícito el modelo español? *Invierno 2017*, N° 127, I. Las migraciones y el desarrollo. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6829473>

González, F. (2006). *Partidos, guerras e Iglesia en la construcción del Estado nación en Colombia (1830-1900)*. Medellín: La Carreta Editores.

González, F. (2007). Espacio, violencia y poder. Una visión desde las investigaciones del Cinep. *Revista Controversia*, (189), 10-61. Recuperado de: <https://revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=150>

González, F. (2014). *Poder y Violencia en Colombia*. Bogotá, Odecofi-Cinop.

González, F., Bolívar, I. y Vásquez, T. (2002). *Violencia Política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.

González, S. (2018). El desplazamiento forzado interno. Una comparación entre Colombia y Perú. *Estudios Políticos*, 53, 100-125. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n53/2462-8433-espo-53-00100.pdf>

Hidalgo, M. (2007). Venezuela: de la crisis del modelo de Punto Fijo al régimen Chavista. *Nuestra América. Porto. ISSN 1646-5024. 4 (Ago - Dic 2007)* 13-35. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/61010510.pdf>

Izurieta, O. (2015). Percepciones sobre las fuerzas armadas en el continente americano. *Revista Política y Estrategia* N° 126 – 2015, 105-132. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5443181.pdf>

Jácome, F. (2018). Los militares en la política y la economía de Venezuela. *Nueva Sociedad* No. 274, marzo-abril de 2018, 119-128. Recuperado de: https://nuso.org/media/articles/downloads/8.TC_Jacome_274.pdf

Jaeger, G. (2001). On the history of the international protection of refugees. *RICR Septembre IRRC September 2001 Vol. 83 No 843*, 727-738. Recuperado de: https://www.icrc.org/ar/doc/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf

Jerade, M. (2015). Nacionalismo y antisemitismo. Hannah Arendt sobre la cuestión judía y el Estado nación. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LX, núm. 225, septiembre-diciembre de 2015*, pp. 341-368. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/44927>

Jiménez, M. y Sideri, S. (1985). *Historia del desarrollo regional en Colombia*. Bogotá: CEREC.

Lalander, R. (2008). El contexto histórico del chavismo y los partidos políticos venezolanos de la izquierda. *Reflexión Política, vol. 10, núm. 19, junio, 2008*, 36-48. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11001903.pdf>

Levine, E. (2015). ¿Por qué disminuyó la migración México-Estados Unidos a partir de 2008? *Revista Problemas del Desarrollo, 182 (46), julio-septiembre 2015*. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301703615000218>

López, M. (2008). Venezuela: ascenso y gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas. *Controversia no. 190 (junio 2008)*. Bogotá :IPC, FNC, CINEP, CR, ENS, 2008. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100926114803/venezuelahugochavez.pdf>

López, M. (2016). La crisis del chavismo en la Venezuela actual. *Estudios Latinoamericanos, Nueva Época, núm. 38, julio-diciembre, 2016*, pp. 159-185. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rel/article/view/57462>

Machado, L. (2013). Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados. *Anuario Digital CEMI (Vol. 1 no. 1 ene-dic 2013)*. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20131017013000/3landy.pdf>

Martínez, S (2013). Hacia una etnografía del Estado: reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. *Universitas humanística*

no.75 enero-junio de 2013 pp.: 157-187, Bogotá - Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79125335010>

Mejía, W. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *Rev. Inter. Mob. Hum., Brasília, Año XX, N° 39*, p. 185-210, jul./dez. 2012. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a10>

Micolta, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Trabajo Social No. 7, (2005), Revista del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia*, 59-76. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4391739.pdf>

Migración Colombia (02 de agosto de 2018). Resolución 2033 de 2018. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b648c4e4.pdf>

Migración Colombia (05 de diciembre de 2019). Resolución 3167 de 2019. DO: 51.158. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_3167_2019.htm#71

Migración Colombia (2017). *Radiografía de venezolanos en Colombia*. Infografía. Recuperado de: http://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/infografia_2017.pdf

Migración Colombia (2018). *Más de 870 mil venezolanos están radicados en Colombia*. Comunicado Oficial. Recuperado de: <http://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/185-julio-2018/mas-de-870-mil-venezolanos-estan-radicados-en-colombia>

Migración Colombia (2019). *Total de Venezolanos en Colombia corte a 31 de diciembre de 2019*. Infografías 2020. Recuperado de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/259-infografias-2020/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-diciembre-de-2019>

Migración Colombia (21 de diciembre de 2018). Resolución 3346 de 2018. DO: 50.818. Recuperado de: http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_30702a6155394e998e4de63d051c1120b

Migración Colombia (28 de julio de 2017). Resolución 1272 de 2017. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11186.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11186>

Ministerio de Relaciones Exteriores [Colombia] (01 de agosto de 2018). Resolución 6370 de 2018. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b6487de4.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores [Colombia] (02 de agosto de 2017). Resolución 6045 de 2017. DO: 50.313. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_6_045_2017.htm

Ministerio de Relaciones Exteriores [Colombia] (05 de febrero de 2018). Resolución 740 de 2018. DO: 50.498. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_0_740_2018.htm

Ministerio de Relaciones Exteriores [Colombia] (06 de diciembre de 2013). Decreto 2840 de 2013. DO: 48.996. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_2840_2013.htm

Ministerio de Relaciones Exteriores [Colombia] (18 de diciembre de 2018). Resolución 10677 de 2018. Recuperado de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/normativa/download/17-resoluciones-2018/77-resolucion-10677-del-2018>

Ministerio de Relaciones Exteriores [Colombia] (18 de diciembre de 2018). Resolución 10535 de 2018. DO: 50.811. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_1_0535_2018.htm

Ministerio de Relaciones Exteriores [Colombia] (23 de enero de 2020). Resolución 0240 de 2020. Recuperado de: <http://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020/Resolucion%200240%20del%2023%20de%20enero%20de%20202000.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores [Colombia] (26 de mayo de 2015). Decreto 1067 de 2015. DO: 49.523. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm

Ministerio de Relaciones Exteriores [Colombia] (27 de julio de 2017). Resolución 5797 de 2017. DO: 50.307. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_5_797_2017.htm#inicio

Ministerio de Salud y Protección Social (18 de agosto de 2017). Resolución 3015 de 2017. Recuperado de:

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-03015-de-2017.pdf>

Ministerio del Trabajo [Colombia] (28 de enero de 2020). Decreto 117 de 2020. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20117%20DEL%2028%20DE%20ENERO%20DE%202020.pdf>

Mondelli, J. (2018). *La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d03d0b54.pdf>

Moreno, H. (2014). Desciudadanización y estado de excepción. *Andamios, Volumen 11, número 24, enero-abril*, 125-148. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v11n24/v11n24a7.pdf>

Morffe, M. (2016). La violencia y el fin del conflicto colombiano en la frontera colombo venezolana. Oportunidades y retos para el desarrollo. *Aldea Mundo, vol. 21, núm. 41, 2016*. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/543/54349914007/html/index.html>

Nejamkis, L. (2012). Estado, migración y ciudadanía: cambios y continuidades en la legislación argentina del último cuarto de siglo. *Miradas en movimiento, Vol. VI. Abril 2012*: (4-31). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4423004.pdf>

Nussbaum, M. (1999). *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*. Barcelona: Paidós.

Ocampo, M. y Arboleda, S. (2016). Colombia y los flujos mixtos de migrantes en el derecho internacional de los refugiados. *Opinión Jurídica, Vol. 15, N° 30*, pp. 93-108 - ISSN 1692-2530, Julio-Diciembre de 2016 / 276 p. Medellín, Colombia. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v15n30/1692-2530-ojum-15-30-00093.pdf>

Olano, H. (2005). El bloque de constitucionalidad en Colombia. *Estudios Constitucionales, 3(1)*, ISSN: 0718-0195, 231-242. Recuperado de: <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/22625/2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Orbe, I. (2014). Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza (Saskia Sassen. Madrid: Siglo XXI, 2013, 251 pp.). *Revista Española de Ciencia Política. Núm. 34, Marzo 2014*, 231-234. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37620/0>

Organización de Estados Americanos (s.f.). Convención Americana sobre Derechos Humanos Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32) (1969). Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

Organización de Estados Americanos (s.f.). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Organización Internacional para las Migraciones -OIM- (2006). Glosario sobre migración. N° 7, *Derecho Internacional sobre Migración*. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo4.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones -OIM- (2018). *Del río Arauca al puente Rumichaca. La ruta de un joven venezolano por Colombia*. Recuperado de: <https://nacionesunidas.org.co/noticias/del-rio-arauca-al-puente-rumichaca-la-ruta-de-un-joven-venezolano-por-colombia/>

Ortiz, L. (2013). La Iglesia católica y la formación del Estado-nación en América Latina en el siglo XIX. El caso colombiano. *Almanack. Guarulhos*, n.06, 2º semestre de 2013, 5-25. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/alm/n6/2236-4633-alm-06-00005.pdf>

Otero, P. (22 de abril de 2018): ¿Qué pasa con los venezolanos que llegan a Cali?, esto dice Migración Colombia. *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/california/que-pasa-con-los-venezolanos-que-llegan-a-esto-dice-migracion-colombia.html>

Palacios, M. (2007). La migración y los nuevos retos para el Estado-nación: relativismo ético y de identidad. *Desafíos, Bogotá (Colombia)*, (16), 234-254, semestre I de 2007. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/628/547>

Palma, M. (2015) ¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación de un sistema de migración colombiano. *Oasis*, 21, 7-28. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4278/4799>

Pérez, L. (2001). Una mirada empírica a los determinantes del desplazamiento forzado en Colombia. *Cuadernos de Economía*, v. xx, n. 35, Bogotá, 2001, 205-243. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ceco/v20n35/v20n35a06.pdf>

Pérez, S. (2003). El Estatuto de "refugiado" en la Convención de Ginebra de 1951. *REDUR n° 1 / Año 2003*, Universidad de la Rioja, 225-250. Recuperado de: <https://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/perez.pdf>

Pogge, T. (2010). Migraciones y pobreza. *RBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura CLXXXVI* 744 julio-agosto (2010), 571-583. Recuperado de: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1210>

R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2019). *Refugiados y migrantes de Venezuela*. Recuperado de: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Ramos, F. (2018). Los militares y el deterioro democrático en Venezuela. *Revista Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 53, 260-282. Recuperado de: <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a12>

Registraduría Nacional del Estado Civil [Colombia] (05 de agosto de 2019). Resolución 8470 de 2019. Recuperado de: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/resolucion_8470.pdf

Rivas, J. (2009). Desinstitucionalización de los partidos y militarización de la política en Venezuela. *Reflexión Política año 2011, No. 22 diciembre de 2009. ISSN 0124-0781, IEP-UNAB (Colombia)*, 68-80. Recuperado de: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/459/446>

Romero, C. y Benayas, G. (2018). Venezuela: el ocaso de una democracia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año lxxiii, núm. 233, mayo-agosto de 2018*, 285-306. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v63n233/0185-1918-rmcps-63-233-285.pdf>

Romero, J. (2010). Proceso de formación del Estado-nación y autonomía militar en Latinoamérica. *Revista Criminalidad*, 52(2), 99-112. Recuperado de : http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082010000200006&lng=en&tlng=en

Saravia, J. (2015). Aproximación a los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno. *Vis Iuris. Revista De Derecho Y Ciencias Sociales*, 1(1), 49-67. Recuperado de: <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/210/188>

Serbin, A. (2018). La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. *Pensamiento Propio N°46*, 129-158. Recuperado de: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/10/010-Andrei-1.pdf>

Superintendencia Financiera de Colombia (18 de agosto de 2017). *La Superintendencia Financiera de Colombia facilita el acceso a servicios financieros a nacionales venezolanos*. Carta Circular 68, 2017. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa-/historico-comunicados-de-prensa/comunicados-de-prensa/la-superintendencia-financiera-de-colombia-facilita-el-acceso-a-servicios-financieros-a-nacionales-venezolanos--10090085>

Tent Partnership for Refugees (2019). *Guía para la contratación laboral de refugiados y migrantes venezolanos en la República de Colombia*. Recuperado de: https://www.tent.org/wp-content/uploads/2019/07/Tent_Colombia-Hiring-Guide_WEB-SinglePages_V3.pdf

Unidad de Víctimas (2019). *Desplazamiento - Personas*. Consultado el 29 de agosto de 2019. Recuperado de: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento>

Valido, A. (2017). Las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos: incidencia en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.117, 197-218. Diciembre 2017. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/330543>

Vargas, C. (2018). La migración en Venezuela como dimensión de la crisis. *Pensamiento Propio N°46*, 91-128. Recuperado de: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/009-Vargas.pdf>

Vargas, M. (2011). Ciudadanía e inmigración: La nueva frontera entre la pertenencia y la exclusión. *Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, año 9, vol. IX, núm. 1, junio de 2011, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México. ISSN: 1665-8027. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v9n1/v9n1a5.pdf>

Vásquez, L. y Cloquell, A. (2017). Asociaciones de inmigrantes, Estados y desarrollo entre España y Colombia. ¿Un nuevo campo social transnacional? *Revista de Estudios Sociales* 61: 44-57. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res61.2017.04>

Vásquez, M. (2015). Migración indocumentada e integración entre México y Estados Unidos. Razones y trayectorias. *NORTEAMÉRICA*, Año 10, número 2, julio-diciembre de 2015, 102-124. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870355016300222>

Villa, M. (2006). Desplazamiento forzado en Colombia. El miedo: un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía. *Revista Controversia*, (187), 12-45. Recuperado de: https://www.peacebrigades.org/fileadmin/user_files/projects/colombia_formacion/files/Documentos/Desplazamiento/desplazamiento-miedo.pdf

Villota, F. (2015). Definir y recrear la identidad nacional: los colombianos en el exterior. *Revista Jangwa Pana*, 14, 17 - 33. Recuperado de: <http://revistas.unimagdalena.edu.co/index.php/jangwapana/article/view/1563/1002>

Vitale, S. (2014). *Todo lo que usted quería saber sobre migraciones*. *DEBATES IESA*, Volumen XIX, Número 4, octubre-diciembre 2014, 50-55. Recuperado de: <http://virtual.iesa.edu.ve/servicios/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/2014-oct-migraciones.pdf>

Wabgou, M.; Vargas, D. y Carabalí, J. (2012). Las migraciones internacionales en Colombia. *Investigación y desarrollo* vol. 20, n° 1 (2012) - issn 2011-7574, 142-167. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-32612012000100005

Weis, P. (1982). The Development of Refugee Law. *Michigan Journal of International Law*, 3 *MICH. J. INT'L L.* 27 (1982), 27-42. Recuperado de: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1860&context=mjil>

Wills, M. (2012). *Los tres nudos de la guerra colombiana: Un campesinado sin representación política, una polarización social en el marco de una institucionalidad fracturada, y unas articulaciones perversas entre regiones y centro*. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/los-tres-nudos-de-la-guerra-colombiana-1447173574-1460381073.pdf>

Zamora, J. (2005). Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción. *ARBOR* CLXXXI 713 mayo-junio [2005] ISSN: 0210-1963, 53-66. Recuperado de: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/442>