

**El tratado a la calle: relación entre el Estado y Tercer Sector a propósito de la crisis migratoria haitiana en Cali en 2021**

Daniel Alejandro Paz Bolaños  
Proyecto de grado

Tutora:  
Paula Andrea Cerón

Universidad Icesi  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Programa de Sociología  
Santiago de Cali  
2022

## **Tabla de contenido**

<b><i>Introducción</i></b>	<b>3</b>
Reflexión necesaria	8
<b><i>Capítulo 1. ¿Por qué Colombia tiene obligaciones internacionales?</i></b>	<b>11</b>
1.1 El Derecho Internacional y los Derechos Humanos	11
1.2 ¿Cómo se lleva el Derecho Internacional al derecho interno?	13
1.2.1 ¿Colombia es dualista o monista?	13
1.2.2 ¿Qué tipo de jerarquía se tiene en Colombia?	15
1.3 Obligaciones internacionales de Colombia en la materia	16
2.1 ¿Qué es el tercer sector?	22
2.2 ¿Es mejor acudir al Estado o al Tercer sector?	24
2.3 Beneficios del Tercer Sector	25
2.4 Características del Tercer Sector en Colombia	26
<b><i>Capítulo 3. Actores principales durante la crisis migratoria haitiana en Cali</i></b>	<b>28</b>
3.1 Defensoría del Pueblo	28
3.2 Migración Colombia	30
3.3 Personería de Santiago de Cali	32
3.4 Centro Regional de Atención a las Víctimas	34
3.5 Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM)	34
<b><i>Capítulo 4. Experiencias y realidades contrastadas durante la crisis migratoria haitiana en Cali</i></b>	<b>37</b>
4.1 ¿No es un problema humanitario?	37
4.2 Falta de conocimientos técnicos y la “cooperación”	41
<b><i>Conclusiones</i></b>	<b>45</b>
<b><i>Referencias Bibliográficas</i></b>	<b>48</b>

## Introducción

¿Por qué la migración haitiana? ¿por qué no Venezuela?, fueron preguntas que me hacían a lo largo del proceso de investigación. Y si bien la migración venezolana ha marcado la historia reciente de Colombia, mi motivación principal resultó en la invisibilidad que se le da a la migración haitiana. Puesto que, de vez en cuando se escuchan noticias sobre personas migrantes, ya sea por algún represamiento en terminales municipales o en las playas fronterizas del Chocó. Luego, solo hay silencio en los medios de comunicación por otros meses más, hasta que una nueva crisis vuelva a suceder. Sin embargo, el flujo de haitianos es constante, no cesa y se mantiene vigente en proporciones menores.

La actuación de Colombia en relación con estos flujos migratorios y su relación con el tercer sector va a ser un punto clave de la investigación. Por lo tanto, será importante analizar lo que el Estado está entendiendo como su labor y obligación internacional en relación con su relación con las entidades del tercer sector, dado que, surgen preguntas sobre si el Estado se limitará tan solo a realizar acciones de “trámite”, es decir, ir “solucionando” a medida que el problema se haga nuevamente de alta visibilidad; pareciendo incluso una solución improvisada y sin un criterio técnico y de conocimientos adecuados. Por lo tanto, las preguntas que se plantean y tendrán respuesta más adelante son: ¿Con las acciones que Colombia realiza se puede cumplir con las obligaciones adquiridas por Colombia? ¿Está el Estado en la capacidad de entender lo que es o no un problema de carácter humanitario? y además ¿existe cooperación entre entidades públicas y del tercer sector o un descargo de responsabilidad?

Para tener un contexto claro sobre esta situación y los detonantes de estas preguntas, se debe hablar primero de lo siguiente. La migración haitiana debe entenderse desde la creación del país mismo. Fue la primera república negra en la historia de la humanidad y el primer estado de América Latina en ser independiente y declarar la libertad civil de sus habitantes. Según Pimentel y Castro (2018, p. 50) esto le valió múltiples bloqueos económicos y represalias políticas por parte de las potencias coloniales y poscoloniales durante el siglo XIX. Dentro de los cuales se encuentra, un “cerco diplomático” por la fuerte represalia de la población haitiana contra las personas blancas en su guerra de independencia y la deuda por indemnizaciones a los empresarios franceses que operaban en la isla; deuda que tomó 122 años en pagar (BBC, 2018). A raíz de esto, durante todo el siglo XX la inestabilidad económica y política acrecentó la migración de haitianos principalmente a República Dominicana (Coulange, 2018) y Estados Unidos.

Sin embargo, es en la última década que se ha vivido una intensificación de este fenómeno migratorio en Suramérica (Pimentel y Castro, 2018). En parte, debido a los estragos ocasionados por el terremoto de 2010, las condiciones de inestabilidad laboral ocasionadas por la pandemia del Covid 19 para las personas migrantes en situación irregular en países de Latinoamérica y el magnicidio del presidente Jovenel Moïse (El País, 2021). Lo anterior, ha hecho de este movimiento humano un hecho imposible de ignorar ante la mirada de los gobiernos y en especial de la opinión pública.

La migración por parte de la población haitiana no es un problema menor, según Pimentel y Castro (2018), alrededor del 15% al 30% de la población haitiana vive en el extranjero. Es decir, entre 1.5 a 3 millones de personas distribuidas mayormente entre Estados Unidos, República Dominicana y Canadá. La ruta de los haitianos por lo general inicia en Brasil, Chile o Bolivia, los cuales son los puntos de partida para la mayoría de la población en su travesía hacia el norte (Riaño, 2021). Posteriormente, existen diferentes caminos o “flujos” por medio de los cuales las personas migrantes pueden ir al norte dentro de los países, no obstante, de forma general deben pasar por Perú, Ecuador y Colombia (Prada, 2017). Después de cruzar el Tapón del Darién y llegar a Panamá, es en donde inicia un recorrido por Centroamérica hacia la frontera norte de México.

Sin embargo, durante su trayecto las personas migrantes haitianos se ven obligados a exponerse a situaciones peligrosas y degradantes. En todos los países por donde transitan estas personas, se han desarticulado bandas criminales dedicadas al tráfico de personas; una práctica que pone en riesgo de explotación laboral y sexual a las personas migrantes (BBC, 2020). Asimismo, los niños tampoco se salvan y también son víctimas de estas redes criminales (Riaño, 2021). No obstante, la llegada a Estados Unidos tampoco es esperanzadora, dado que muchos pueden ser deportados o sencillamente degradados y atacados literalmente con látigos, tal como sucedió en la población de Del Rio, Texas (BBC, 2021). En fin, la situación con el trayecto de las personas migrantes haitiana pareciera una situación que desde la mirada de cualquier persona, resulta llena de vulneraciones y peligros.

Ahora bien, según la Defensoría del Pueblo (2018) y lo que ya se ha planteado, Colombia no es el destino final de estas personas, sino que es primordialmente un destino de tránsito en la migración haitiana; la ruta culmina en la región del Urabá e inicia en el Puente Rumichaca (o pasos ilegales en la frontera sur) y tiene a la ciudad de Cali como paso obligado. En el mes de agosto, se generaron situaciones de represamiento de un gran número de migrantes

haitianos, hasta el punto en que Cali recibió 2500 personas al día en este mes (Defensoría del Pueblo, 2021), y en la región del Urabá alrededor de 12.000 (El País, 2021).

En los últimos años, han existido diferentes momentos en donde el número de personas migrantes sobrepasa las capacidades de transporte, alojamiento y salud, tal como se evidenció con el incremento de la migración venezolana en Colombia. Sin embargo, lo que resulta interesante con la migración haitiana es que tiene vocación de tránsito. Por lo que resulta esporádica y rápida, es decir, bastante complejo para cualquier Estado tratar de dar una respuesta a un flujo desmesurado de personas que vienen con este carácter. Desde mi punto de vista, puede verse como un reflejo de la capacidad de coordinación y respuesta con la que cuenta el Estado en situaciones críticas concernientes a los derechos humanos.

El mayor momento de flujo migratorio haitiano según declaraciones del 7 de agosto de 2021 del gerente de la Terminal de transportes de Cali, Ivanov Russi, se dio de manera posterior al asesinato del presidente de Haití Jovenel Moïse. Para Russi, era necesario la creación de una ruta humanitaria temporal que permita mitigar las vulneraciones de las que son víctimas estas personas, puesto que, se les exigen valores exorbitantes por comida, alojamiento y transporte (Valle al Instante-1, 2021). Tan solo 6 días después, se habilitó y coordinó por parte de Migración Colombia, la Personería de Cali, Defensoría del Pueblo y Policía de Carreteras, el primer viaje humanitario desde la ciudad de Cali para haitianos, en donde se logró transportar 240 personas hacia Medellín (Benavides, 2021). Durante esos días, la medida fue anunciada de manera permanente, habilitando desde el 14 de agosto el transporte de 300 haitianos diarios a Medellín, para que de esta forma continuarán su camino (Cárdenas, 2021).

Durante dicha contingencia, las acciones que las entidades públicas que deben velar por los derechos humanos y por los derechos de las personas que en condición de movilidad humana, fueron de manera general las siguientes: Por parte de la Personería de Santiago de Cali, Defensoría del Pueblo Seccional Valle y en acompañamiento de Migración Colombia, i) se verificó que se prestarán servicios de salud primarios, se entregaron kits de higiene y refrigerios, y ii) se realizaron campañas de “concientización” en la zona con el objetivo de evitar que se cobraran costos excesivos a estas personas. Todo lo anterior, dicho por las mismas entidades en sus respuestas a los derechos de petición interpuestos. Sin embargo, se enfocaron en resaltar que la situación no se catalogaba como un problema humanitario. Por parte del tercer sector se resalta el alto grado de intervención y de acción que tuvieron.

Por otro lado, las organizaciones pertenecientes al tercer sector que estuvieron presentes durante el elevado flujo migratorio (Arquidiócesis de Cali – Pastoral para los Personas migrantes, ACNUR y OIM) expresaron que dadas las circunstancias de tránsito de estas personas migrantes, se estaba tratando de un problema humanitario. Dado que, muchas de estas personas eran altamente susceptibles a tratos degradantes y vulneratorios (si es que ya no habían sido víctimas de ello). Además, se refirieron a la falta de conocimiento sobre el tema de las entidades públicas y a un posible desconocimiento de su obligación, en el marco de lo sucedido con la diáspora haitiana en Cali. De esta manera, la problematización del problema que aquí se hace notar, es la tensión que existe entre las entidades estatales y las entidades pertenecientes del tercer sector al momento de analizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos. Tomando así como referencia la diáspora haitiana en Cali en 2021 como un caso de estudio.

La presente investigación tiene como objetivo general analizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia migratoria de Derechos Humanos por parte de entidades públicas locales en el caso de la diáspora haitiana en Cali durante 2021 y su relación con entidades del Tercer Sector. Para lo cual, se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Caracterizar las funciones y actuaciones de las entidades públicas locales responsables de garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia migratoria de DDHH durante la diáspora haitiana en Cali en 2021.
- Caracterizar las funciones y actuaciones de las entidades del Tercer Sector activas durante la diáspora haitiana en Cali en 2021.
- Contrastar las percepciones que tienen los funcionarios de las entidades públicas locales y los trabajadores de las entidades del Tercer Sector acerca de la suficiencia y eficacia de las actuaciones del Estado durante la diáspora haitiana en Cali en 2021.
- Evaluar el cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales en materia migratoria de DDHH por parte de las entidades públicas locales en el caso de la diáspora haitiana en Cali en 2021.

Los conceptos principales que se toman como base teórica en esta investigación son los siguientes. Por un lado, el concepto del Tercer Sector, su historia en relación con las entidades públicas y su alcance al momento de entender la cooperación. Por otro lado, el concepto de obligaciones internacionales su historia y razón de ser, alcances prácticos, elementos

teóricos subyacentes como el concepto de “Refugiado” y los principios del Derecho Internacional.

La metodología que se usó para llevar a cabo esta investigación fue de corte cualitativo, puesto que, de esta manera se podría ahondar dentro de las experiencias vividas por parte de los actores principales dentro de la coyuntura migratoria haitiana del año 2021. De esta manera, se realizó una investigación bibliográfica para determinar cada una de las actuaciones que entidades públicas y organizaciones pertenecientes al tercer sector realizaron para enfrentar este fenómeno migratorio. Asimismo, se optó por realizar entrevistas semi estructuradas a trabajadores de entidades públicas y organizaciones del tercer sector que hubieran estado presentes durante este fenómeno migratorio.

Ahora bien, para la investigación bibliográfica se investigó por medio documentos periodísticos y se realizaron derechos de petición a 4 entidades públicas que tuvieron relación directa con dicha contingencia, Migración Colombia, Defensoría del Pueblo, Personería de Santiago de Cali y Centro Regional de Atención a las Víctimas. Tres de los derechos de petición fueron respondidos de forma voluntaria y tan solo en uno debió interponerse acción de tutela para que se diera una respuesta (junto con una entrevista). La entrevista semiestructurada tenía como fin último, reconocer percepciones sobre lo que se vivió al enfrentar dicha situación. Para así, entender con ayuda de documentos oficiales y vivencias de trabajadores de entidades públicas y organizaciones del tercer sector, si la forma en que actuó el Estado se enmarca en lo que “debería ser” una respuesta acorde al derecho internacional e instrumentos de los cuales Colombia es signatario.

Por otro lado, se realizaron seis entrevistas semiestructuradas; cuatro a trabajadores de organizaciones del Tercer Sector y dos a trabajadores de entidades públicas, entre las que se encuentran Migración Colombia y la Personería de Santiago de Cali. A pesar de que se explicó el alcance y confidencialidad absoluta de las respuestas, ningún trabajador de organizaciones del tercer sector dio autorización para revelar su nombre ni el de su organización; los funcionarios públicos también pidieron no revelar su nombre. Sin embargo, la razón y el determinante principal para entrevistar a estas personas, fue su cercanía con la coyuntura. No solo desde su cargo y la relación que deben tener con las decisiones al momento de actuar en situaciones de carácter humanitario, sino también con su presencia directa en el terreno al momento de ocurrida la situación humanitaria. De esta forma, por parte de los funcionarios de las entidades públicas se tienen funcionarios encargados de coordinar dependencias relacionadas con asistencia a derechos

humanos. Mientras que los trabajadores del tercer sector involucrados, son personas que realizan asistencia jurídica y psicosocial en temas migratorios y humanitarios.

En el primer capítulo, se deja plantado todo el fundamento teórico de las obligaciones internacionales que Colombia ha adquirido y el porqué debe cumplirlas. En el segundo capítulo, se describen las características y elementos clave para entender la relación del tercer sector con el Estado. En el tercer capítulo, se detallan las funciones y acciones que las entidades públicas locales y organizaciones del tercer sector adelantaron durante la crisis migratoria haitiana de 2021. En el cuarto capítulo, se contrasta y discute la suficiencia y eficacia del actuar del Estado durante la crisis migratoria haitiana del 2021. Y finalmente, de manera breve en las conclusiones se analiza si con las acciones del Estado durante dicha coyuntura se podrían considerar como cumplidas las obligaciones internacionales.

### **Reflexión necesaria**

En este punto, es necesario detenerse para realizar una reflexión metodológica sobre lo que significó para mi realizar trabajo de campo con entidades públicas. Al inicio, mi tema de investigación versaba sobre realizar un análisis de la manifestación de las burocracias callejeras y el activismo burocrático en la implementación de los instrumentos internacionales de DDHH y en la aplicación de decisiones estatales sobre el tema migratorio a propósito de la diáspora haitiana en Cali durante 2021.

Para esto, partía entendiendo que Colombia debe responder de manera consecuente a las obligaciones internacionales que adquirió. El gobierno nacional y las entidades locales han expedido diferentes leyes, decretos y resoluciones para hacer frente a las diferentes situaciones migratorias que se presenten. Sin embargo, la mera expedición de una norma no es más que un acto formal. Por lo tanto, me surgían preguntas como: ¿quién aplica estas normas? y ¿cómo se ven materializadas en la práctica?

La aplicación del derecho en la vida cotidiana es una forma de entender cómo se materializan los propósitos de las normas. Al respecto, el término burocracia callejera (*Street-level beurocracies*) fue propuesto por Lipsky (1980) como una forma de entender la manifestación del Estado, encarnando en un grupo de personas que interactúan con los ciudadanos; son quienes tienen ese contacto directo con la población y un alto grado de discrecionalidad para aplicar las normas.

Dicha discrecionalidad, según Evans y Harris (2004) parte de que los burócratas callejeros trabajan con la realidad, es decir, con personas impredecibles, variadas y con necesidades diferentes. Asimismo, deben tomar decisiones rápidas en contextos donde el tiempo y la información son limitados. Los burócratas callejeros de alguna forma necesitan “domesticar” su trabajo, debido a que, trabajan en situaciones estresantes y con mucha demanda sobre ellos. Por tanto, la discrecionalidad es la forma con la que estas personas ganan control sobre sus tareas y definen sus reglas para desarrollarla (Lotta y Pires, 2019).

Por otro lado, el término “callejero” es implementado para dar cuenta de la verdadera cercanía que tienen estos funcionarios con las personas, en lugar de los centros institucionales donde tradicionalmente se podría identificar al poder. Y al mismo tiempo, se usa porque estos funcionarios tienen vínculos débiles con la idea de una institucionalidad fuerte y centralizada (Lipsky, 2010, como se citó en Buchely, 2015). En relación con esto último, la teoría de las burocracias callejeras entra en conflicto con la teoría de Max Weber sobre la dominación racional como un tipo ideal que sirve para cimentar la idea de un estado de derecho racional, previsible e impersonal (Buchely, 2014).

Asimismo, también pretendía analizar la categoría de “activismo burocrático”. Según Buchely (2015, pp 143) el activismo burocrático intenta “describir y analizar las prácticas que concretan nuevas realidades del estado (...)”. Es decir, se debe usar para hablar sobre las situaciones en donde los funcionarios van más allá de las normas y las interpretan de una forma subjetiva, creando una diferenciación entre la norma “en papel” y la norma en la práctica; algo totalmente contrario a lo que haría un tecnócrata impersonal que se acopla a la definición del estado propuesto por Weber (Buchely, 2015).

Ahora bien, lastimosamente encontré demasiadas barreras para poder acercarme a estas entidades. Como es bien sabido, existen muchos protocolos y “rutas” que se deben seguir para poder acercarse a los funcionarios y conocer de primera mano sus funciones. Por lo que, no se me permitió la entrada a ciertas entidades y muchas de ellas de plano no respondieron. Inicialmente, se planteaba la posibilidad de realizar una encuesta a los funcionarios que tuvieran relación con la atención a personas en situación de movilidad humana, con el fin de entender sus condiciones laborales. Además, se buscaba realizar entrevistas sobre la forma en que entendían las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos.

No obstante, en el acercamiento presencial o telefónico previo con las entidades cuando les comentaba mis intenciones investigativas, se me dejaba claro que de alguna forma u otra mis peticiones no serían accedidas, pero que de todas formas interpusiera la petición. Así que, con el paso de las semanas mi percepción sobre un posible diálogo con las entidades públicas se asemejaba al diálogo con una pared. Cuando lograba comunicarme, me insistían en que la información tal vez estaba en otras entidades, o que podría comunicarme con diferentes ONGs.

De ahí que, fuera inevitable que sintiera un sentimiento de frustración por la constante inoperancia. Por lo que empecé a pensar sobre un “descargo de responsabilidad” de las entidades, que escudadas siempre en una gran cantidad de trabajo o en la existencia de ONGs “que trabajaban el mismo tema”, no realizan su trabajo o resultaba insuficiente lo que realizaban. Pareciera de alguna manera, que las funciones de dichas entidades estatales se limitaran a realizar excusas, creando una narrativa evasiva a mis solicitudes. Lo que finalmente, permitió plantear un nuevo rumbo a la investigación.

## **Capítulo 1. ¿Por qué Colombia tiene obligaciones internacionales?**

### **1.1 El Derecho Internacional y los Derechos Humanos**

Un mundo globalizado, conectado y en constante movimiento genera retos en relación con la coherencia jurídica de las naciones. La creación del Derecho Internacional, de manera muy general responde a que se hace necesario la creación de normas o regulaciones que sean comunes a diferentes Estados, es decir, intentar crear un ordenamiento jurídico común transnacional (Ortega et al, 2017). Sin embargo, de acuerdo con los alcances planteados para la presente investigación, me centraré en la configuración de un sistema internacional de derechos humanos del cual Colombia hace parte.

Pues bien, a raíz de los estragos ocasionados en Europa por la Segunda Guerra Mundial, en donde se vulnera de manera sistemática los derechos humanos de millones de personas, la comunidad internacional buscó crear un instrumento internacional capaz de evitar dichos hechos. De tal forma que, el 10 de diciembre de 1948 se estableció la Declaración Universal de Derechos Humanos, un documento que pretende ser un plan de acción mundial para defender la libertad e igualdad de todas las personas (Amnistía Internacional, s.f). Colombia firmó la Carta Internacional de Derechos Humanos<sup>1</sup> en 1966 y la ratificó en 1969.

Posteriormente, en concordancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y debido al gran movimiento de personas que se generó por la guerra, se aprobó el 28 de julio de 1951 la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual entraría en vigor el 22 de abril de 1954. Esta convención es la base del ordenamiento jurídico internacional sobre el derecho de los refugiados y según ACNUR (2001) cuenta con tres elementos esenciales. Primero, tiene un significado político en cuanto permite contar con un marco universal con el objetivo de generar e incentivar la cooperación internacional. Lo anterior, entendiendo a la migración como un asunto de importancia global y no de una nación en específico. Segundo, el carácter ético es evidente, pues representa un compromiso monumental y de acogida mayoritaria en el mundo de actuar en beneficio de personas en un alto grado de vulnerabilidad. Y tercero, presenta y configura los elementos jurídicos fundantes en esta área del Derecho, los cuales permiten guiar la acción de los

---

<sup>1</sup> Grupo de instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Estados. Dicha convención de 1951 se ratificó el 10 de octubre de 1961 y se incorporó por medio de la Ley 35 de 1961

Los aportes que se han vuelto la base jurídica internacional son la definición del concepto de “Refugiado” y la creación del principio de no devolución. Primero, el refugiado es definido en su artículo primero como cualquier persona que presenta temor de ser perseguida por razones de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas; la persona debe estar fuera de su país de origen y expresar no querer acogerse a su protección. Asimismo, también se incluía una categoría temporal, por lo que lo anterior debía relacionarse con acontecimientos producidos antes del 1 de enero de 1951 en Europa. Y en relación con el principio de no devolución, la convención en su artículo 33 lo define como la prohibición de cualquier Estado contratante de poner en riesgo la vida o integridad de los refugiados, poniéndolos en las fronteras de los Estados de los cuales intentan escapar.

Posteriormente, con la aparición en los siguientes años de nuevas situaciones de desplazamiento humano que involucraron refugiados (ACNUR, 2001), nace en 1967 el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Este instrumento internacional busca eliminar las barreras geográficas y temporales para el término de refugiado. A partir de esto, el concepto de refugiado planteado originalmente presenta modificaciones a medida que la realidad social lo amerita. Colombia se adhirió el 4 de marzo de 1980

Regionalmente la ampliación del concepto se da con la Declaración de Cartagena de 1984, la cual nace de la necesidad de adecuar el concepto de refugiado a los eventos que se estaban presentando en Centroamérica, debido a la guerra civil en el Salvador y dictaduras en Guatemala y Nicaragua (ACNUR, 1994). De esta manera, en la conclusión tercera de este documento se determina como refugiado a toda persona que huye de su país por razones de violencia generalizada, conflictos internos, agresión extranjera y cualquier otra situación que perturbe el orden público o vulnere los derechos humanos. Asimismo, en su conclusión quinta se reitera como “piedra angular” del derecho de los refugiados, el ya tratado principio de no devolución. La definición ampliada de refugiado planteada por la Declaración de Cartagena de 1984 se incorporó por primera vez en el Decreto 1598 de 1995 y posteriormente en 2015 con el Decreto 1067 se mantuvo esta definición.

Siguiendo con el ámbito regional, Colombia se adhirió a un Sistema interamericano de Derechos Humanos al firmar el 22 de noviembre de 1969 y ratificar el 28 de mayo de 1973 la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). En dicha convención, se establecen derechos

y garantías para la población de todos los países firmantes y se consolida la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La cual es la encargada (junto con la Comisión Interamericana) de velar por el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados parte.

Finalmente, Colombia también hace parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas en especial de mujeres y niños. Lo anterior, fue incorporado al sistema jurídico colombiano por medio de la ley 800 del 13 de marzo de 2003 y declarado exequible por la sentencia C-962 del 21 de octubre de 2003. Todas las obligaciones que ha adquirido Colombia serán explicadas de manera detallada más adelante.

## **1.2 ¿Cómo se lleva el Derecho Internacional al derecho interno?**

La forma en que deben relacionarse el derecho internacional con el derecho interno ha sido objeto de debate desde la creación de instrumentos internacionales. La discusión ha partido por lo general sobre dos preguntas; primero, ¿el derecho internacional y el derecho interno son órdenes jurídicos independientes o pueden configurar un mismo ordenamiento general?; y segundo, ¿cómo es la jerarquía de los instrumentos internacionales en el ordenamiento interno?

### **1.2.1 ¿Colombia es dualista o monista?**

Para hablar sobre el primer punto, es necesario referirse de manera breve a las dos grandes teorías por las que se ha movido el Derecho Internacional Público para intentar abordar esta cuestión. En primera medida, se habla de una teoría dualista, la cual expresa que el derecho interno y el derecho internacional son dos sistemas jurídicos totalmente independientes e iguales, por lo que no se puede hablar de una jerarquía entre ellos. Por tanto, la solución para el relacionamiento de estos dos sistemas es la creación de legislación en donde se incorpore la norma internacional (Monroy, 2008).

En segundo lugar, se habla de una teoría monista, la cual sostiene la concepción de una unidad dentro de las normas jurídicas de cualquier categoría, es decir, que los dos ordenamientos en realidad hacen parte de un solo gran ordenamiento jurídico (De la Rosa & Ariza, 2019; Huertas, 2016; Nogueira, 1998). Dicha concepción se ha diversificado en dos corrientes: el monismo con primacía del derecho interno, y el monismo con primacía del derecho internacional.

El primero, al elevar el derecho interno sobre el internacional, no tiene mayor razón de ser, puesto que elimina de plano la esencia del derecho internacional. Puesto que, la norma interna aunque sea violatoria de un instrumento internacional, siempre será superior (Valencia, 2008). Por otro lado, el monismo con primacía del derecho internacional sostiene que el derecho internacional prima sobre el interno, por lo que siempre el interno debe adecuarse al derecho internacional. Es a partir de este punto que se generan grandes matices, debido a que se conciben dos corrientes, el monismo radical y el monismo moderado.

Según el monismo radical, todas las normas jurídicas que vayan en contra de los instrumentos internacionales serán “nulas de pleno derecho”<sup>2</sup>, y los jueces deben abstenerse siempre de usarlas. Dicha situación es ficticia y no se adecua a la práctica jurídica de casi ningún Estado (Valencia, 2008; Vásquez, 2016). En contraposición a esto, la postura del monismo moderado representa la realidad jurídica de la mayoría de los Estados y se refiere a que, en caso de existir una contradicción entre la norma internacional y la norma interna, no es posible declarar la norma interna como “nula de pleno derecho”, sino que debe existir un proceso de adecuación de la norma, con el propósito de no incurrir en algún tipo de responsabilidad internacional (Pallares, 2004).

Colombia al igual que la mayoría de los Estados se inscribe dentro del monismo moderado. Esto, lo ha dejado claro por medio de las interpretaciones que ha hecho la Corte Constitucional, primero en su sentencia C-400 de 1998 (la cual sentó un precedente sobre este tema) y confirmándolo posteriormente con la sentencia C-615 de 2009. En esta última sentencia, es posible evidenciar la forma en que la Corte Constitucional interpreta su posición sobre el monismo moderado de la siguiente manera:

“(…) un paradigma que podría ser calificado como “*monista moderado*”, consiste en admitir que los tratados internacionales deberán ser sometidos a la respectiva aprobación congresional y control de constitucionalidad, pero que una vez ratificados, entrados en vigencia en el orden internacional y publicados en el Diario Oficial (Ley 7ª de 1944), la norma internacional resulta invocable ante los jueces y administración pública, sin que se precise reproducir su texto en una ley ordinaria, es decir, no se requiere una nueva ley para convertirse en derecho interno.

Con todo, la admisión de la tesis monista moderada no implica negar que, en algunos casos, se precisará expedir una ley ordinaria que permita ejecutar los mandatos contenidos en la disposición internacional, en especial, cuando se esté en presencia de normas *non self executing*, esto es, aquellas que no contienen la suficiente claridad o

---

<sup>2</sup> “La nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta es el modo de sanción al cual recurre la ley ordinariamente para asegurar el respeto de las disposiciones que quiere imponer a la observancia de las partes” (Corte Suprema de Justicia, 1936)

elementos que permitan su aplicación inmediata en el orden interno.” (Sentencia C-615 de 2009)<sup>3</sup>

### 1.2.2 ¿Qué tipo de jerarquía se tiene en Colombia?

Ahora bien, para ubicar jerárquicamente los instrumentos internacionales que Colombia ha incorporado, según Henderson (2004) y Brewer (2006) la Constitución Política de Colombia tiene una manera supralegal de jerarquizar e incorporar los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, tal como se identifica en el artículo 93 de la misma. Esto quiere decir, que los instrumentos internacionales sobre esta materia siempre estarán por debajo de la constitución, pero por encima de las leyes nacionales. Lo que significa que toda la normatividad debe interpretarse y ser armónica con lo dispuesto en el tratado internacional. Debe existir una correspondencia entre la ley nacional y la ideología y contenido del tratado (Henderson, 2004).

Lo anterior, se da porque de alguna manera logra conciliarse la interpretación del artículo 4, el cual dice lo siguiente:

ARTÍCULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Y el artículo 93:

ARTÍCULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia

Dicha conciliación, según Monroy (2008) parte de que la norma establecida en el artículo 4 busca plantar una regla de validez, mientras que el artículo 93 busca crear un norma capaz de resolver un conflicto. Es decir, deberá dársele preeminencia al tratado internacional sobre el orden interno, siempre y cuando, el instrumento internacional verse sobre derechos humanos. Sin embargo, dicha prevalencia sobre el orden interno no se logra llegar a la

---

<sup>3</sup> Según Huertas (2016), la interpretación que toma la Corte Constitucional en la Sentencia C-400 de 1998 y de la cual se nutre la C-615 de 2009 para inscribir a Colombia en un sistema monista moderado resulta problemática. Puesto que, la Corte Constitucional no logra conciliar la supremacía de la Constitución planteada en el artículo 4 con una teoría monista que da primacía al derecho internacional. Por el contrario, Huertas (2016) argumenta que lo que esta corporación da a entender es la consolidación de algo así como un monismo (con prevalencia del derecho interno) moderado o hasta de un dualismo. Sin embargo, para efectos prácticos en la presente investigación se mantendrá la tesis vigente por la Corte Constitucional.

jerarquía de la constitución, pues la misma carta no ha reconocido nada por encima de ella<sup>4</sup>. Esto es posible apreciarlo, pues no puede existir alguna norma superior a la constitución que logre derogar o modificar su texto, dado que se estarían hablando de medios no válidos para modificar la constitución, fuera de los previstos en la misma.

### **1.3 Obligaciones internacionales de Colombia en la materia**

Un instrumento internacional es un documento que trae derechos, deberes y pautas de acción. Dentro de los múltiples tratados o convenciones que Colombia ha firmado existen diferentes tipos de obligaciones, algunas abstractas y otras con un carácter taxativo. Sin embargo, antes de entrar a describir las obligaciones, es importante entender la exigibilidad de los instrumentos internacionales.

Por lo tanto, de manera breve serán expuestas las teorías del Soft Law y Hard Law. Primero, el Soft Law puede entenderse como el grupo de elementos normativos que no cuentan con un carácter vinculante o imperativo, pero a los cuales no se les puede restar eficacia jurídica (Calderón, 2018). Lo anterior, dado que tienen un alcance jurídico de carácter hermenéutico para el derecho interno. El Soft Law se caracteriza por expresarse en forma de reglas o principios, es decir, mandatos de optimización a la norma jurídica (Boretto, 2012). Según Galiana (2016), el Soft Law se ve materializado por medio de Recomendaciones, Resoluciones, Declaraciones o Estándares de Conducta.

Por otro lado, el Hard Law según Calderón (2018) y Sánchez (2019) es visto como el conjunto de textos jurídicos que gozan de un carácter vinculante dentro de los ordenamientos jurídicos. Dentro de los cuales, vamos a encontrar los instrumentos internacionales que cuentan con obligaciones claras para los Estados, tales como Pactos, Tratados o Convenciones.

Ahora bien, teniendo estos elementos de exigibilidad claros, se describirán los elementos más relevantes dentro los instrumentos internacionales nombrados anteriormente. Esto se hace con el objetivo de entender el alcance de las obligaciones internacionales que Colombia adquirió, tanto las que son exigibles dado su carácter de Hard Law, como las que sirven como criterios interpretativos para el ordenamiento jurídico, es decir, Soft Law.

---

<sup>4</sup> Aquí es posible apreciar lo que la doctrina ha llamado Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto. Lo previsto en el artículo 93 es que los tratados de derechos humanos o que cumplan con características de relevancia sirven como insumo para el control de constitucionalidad de las normas nacionales. Pero estos tratados nunca podrán estar a nivel supra constitucional o constitucional.

**Tabla 1. Instrumentos internacionales incorporados por Colombia**

<b>Instrumentos internacionales</b>	<b>Tipo de exigibilidad</b>	<b>Obligación internacional</b>
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Soft Law Hard Law	<p><b>Preámbulo:</b> (...) Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.</p> <p><b>Artículo 14</b> 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.</p>
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	Hard Law	<p><b>Artículo 31</b> (...) 2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.</p>
Declaración de Cartagena	Soft Law	<p><b>Conclusión 3:</b> (...) De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la</p>

		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.
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	Hard Law	<p><b>Artículo 1.</b></p> <p>1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.</p> <p><b>Artículo 22.</b></p> <p>(...)</p> <p>7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales</p>
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas en especial de mujeres y niños de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional	Hard Law	<p><b>Artículo 3.</b></p> <p>a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.</p> <p>(...)</p>

b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado

#### **Artículo 6**

(...)

3. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de: a) Alojamiento adecuado; b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender; c) Asistencia médica, psicológica y material; y d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación

(...)

5. Cada Estado Parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio.

#### **Artículo 10**

(...)

2. Los Estados Parte impartirán a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a los de inmigración y a otros funcionarios pertinentes, capacitación en la prevención de la trata de personas o reforzarán dicha capacitación, según proceda. (...) La

		capacitación también deberá tener en cuenta la necesidad de considerar los derechos humanos y las cuestiones relativas al niño y a la mujer, así como fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil
--	--	---

**Fuente: elaboración propia**

En síntesis, de manera general se pueden extraer cinco obligaciones y conceptos generales, las cuales son las siguientes:

1. De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Colombia debe proteger y garantizar el derecho al asilo de cualquier persona en cualquier país, lo que posteriormente sería catalogado como refugiado.
2. Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena, Colombia reconoce y aplica el concepto de refugiado que allí se expresa. Entendido como cualquier persona que deba huir de su país de origen por razones que atenten contra sus derechos humanos. Asimismo, Colombia no debe adelantar restricciones que impidan la libre circulación de estas personas más que las necesarias. Es decir, cuando existan migraciones de tránsito.
3. En concordancia con el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, Colombia debe entender la trata de personas como un delito en donde existe captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas por medio de la fuerza, engaño o recepción de pagos; aún en el caso en que las víctimas hayan dado consentimiento.
4. Según el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, Colombia debe brindar asistencia médica, psicológica, material, jurídica y la que la víctima necesite, en un idioma comprensible para la víctima. Y cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales.
5. Tal como reza el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, Colombia debe dotar de conocimientos técnicos a sus funcionarios relacionados con la asistencia a derechos humanos y fomentar y promover la cooperación con organizaciones no gubernamentales.

Todas estas obligaciones se sostienen y son exigibles por diferentes principios del Derecho Internacional, tales como *pacta sunt servanda*, buena fe y *pro homine*. El primero de ellos, se encuentra en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y se refiere a que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Es decir, los tratados que sean celebrados son ley de obligatorio cumplimiento para los Estados parte (Novak, 2013).

Asimismo, cuando se habla del principio de buena fe en derecho internacional, nos referimos a una “recta disposición de ánimo aplicada a todo acto jurídico” (Bernal y Moya, 2018, pag 45). Estos mismos autores, se refiere a que de manera amplia debe entenderse como un deber de aplicar e interpretar de manera correcta los principios, realizar la expectativa concreta (es decir, hacer lo que los demás esperan al haber firmado un instrumento internacional) y tener una conducta coherente. En ese mismo sentido, la Corte Constitucional se ha referido a este principio y a su aplicación en las sentencias C-269 de 2014, C-252 de 2019 y C-254 de 2019.

Finalmente, el principio *pro homine* es importante cuando se habla de la aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos, por cuanto guía el actuar del Estado colombiano siempre a escoger la favorabilidad a las personas en sus decisiones. Este principio ha sido tratado por la Corte Constitucional en las sentencias C-191 de 2009, T-085 de 2012 y C-438 de 2013. De manera específica, la Corte define este principio de la siguiente manera:

*“El principio de interpretación pro homine, impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional”*(Sentencia C-191 de 2009)

## Capítulo 2. ¿Qué es el tercer sector y por qué su relevancia?

### 2.1 ¿Qué es el tercer sector?

Varios autores (Aguilar, 2006; Donati, 1997; Coraggio, 2011) apuntan a que las circunstancias que le dieron cabida a la creación del Tercer Sector, pueden ser en parte por el rompimiento de la concepción clásica que se tenía sobre el Estado de bienestar, la proliferación de nuevos movimientos sociales y por ende el reconocimiento de múltiples necesidades insatisfechas de todo tipo. Tal como lo refiere Monzón (2006), este tipo de asociaciones se deben en parte a un gran impulso asociativo que se dio como respuesta a las nuevas reglas de juego que se planteaban en las nuevas ciudades industriales que el capitalismo erigía en el siglo XVIII y XIX. Ciudades en donde la clase trabajadora estaba totalmente indefensa ante un nuevo panorama. De alguna forma, el movimiento que se empieza a gestar parte de la búsqueda de una reestructuración de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado.

Las nuevas dinámicas societales obligan a repensar el tipo de gobierno centralizado que acoge completamente servicios sociales. Lo anterior, debido a que fácilmente puede llegar a desviarse la intención original de prestar un servicio social. Coraggio (2011) deja claro que con lo anterior no se tiene la pretensión de criticar al estado por no ser “omnipresente” en todos los ámbitos de la vida social, sino que se busca analizar que el modelo de centralización de servicios sociales no funciona. Debido a que, según Coraggio (2011) el Estado no es ente monolítico y completamente coherente en todos sus niveles. Existen múltiples “Estados” cuando se tienen en cuenta factores como el territorio y la especialidad del servicio. Entonces, lo que se debe buscar de alguna manera es que se descentralice los servicios estatales, buscando la cooperación con otras entidades del tercer sector.

Es importante dejar claro que no hay un consenso general sobre lo que significa el tercer sector, ni sobre su organización ni conceptualización. No obstante, se expondrán de manera breve unas concepciones generales. Según Donati (1997) esta categoría responde a la relación que se aproxima a una nueva forma de entender el mercado, puesto que, existen patologías creadas por este régimen de mercado que solo busca poner por encima el beneficio y lucro sobre todos los demás aspectos.

Por lo tanto, según este autor, entender el tercer sector desde una perspectiva sociológica, es analizar que en un nuevo panorama político, social y económico como el que vivimos actualmente, empiezan a prevalecer la relacionalidad

social por encima de la perspectiva de darle a todo aspecto de la vida social un valor de intercambio. Asimismo, el aspecto social busca estar antes del aspecto político y jurídico. De alguna manera, el tercer sector es visto como un “tercer punto de vista” que busca prescindir del valor “Holístico” del Estado y el “liberal” del mercado.

Funciona como una expansión de la esfera pública, pero no del Estado como lo entendemos, sino de la ciudadanía. Las organizaciones que están en esta categoría buscan suplir necesidades que no son satisfechas por la oferta estatal, tal como lo dice Jerez y Revilla (1998)

“El desarrollo del Tercer Sector se interpreta, por tanto, como la aparición de proveedores extra gubernamentales de bienes colectivos (de consumo). En este caso, los actores que participan en este espacio suplen la provisión pública (que en el caso extremo podría llegar a ser cero) y proporcionan una alternativa a la provisión privada de bienes privados sustitutos de los bienes colectivos” (Jerez y Revilla, 1998, pág. 9)

No obstante, es importante resaltar que las acciones que ocupan un lugar entre lo privado y lo público (que ahora podríamos catalogar en el tercer sector) no son nuevas. Tal como lo expresa. Jerez y Revilla (1998), el “common Good” de la cultura británica es un ejemplo de ello, el internacionalismo de izquierda y las acciones misioneras llevadas por todo el mundo.

Según Jerez y Revilla (1998), el tercer sector puede ser vista como una convención y agrupamiento de todos los actores que, dentro de la sociedad, no pertenecen al establecimiento (sector estatal) ni al sector del mercado (sector privado). Según algunos autores como Garkish et al. (2017), el tercer sector es visto como un área heterogénea y diversa por la cantidad de actores que pueden encasillarse allí. Las organizaciones que pueden encasillarse en este concepto pueden ser desde organizaciones no gubernamentales, corporaciones, negocios sociales, asociaciones, cooperativas, instituciones sin ánimo de lucro, etc.; las cuales obtienen una mayor categorización más adelante.

Dichas organizaciones o formas asociativas, cuentan con un régimen democrático respecto a derechos y deberes por parte de los socios, emplean la oferta de bienes y servicios que buscan satisfacer las necesidades de sus socios. Dichos bienes y servicios sirven para generar ganancias que finalmente (en la mayoría de los casos), son distribuidas y empleadas para la misma entidad (Monzón, 1987, como se citó en Monzón, 2006, pág. 12). Asimismo, según Monzón (2006, pág. 16) son parte de la economía social las

organizaciones privadas que producen “servicios de no mercado” para la sociedad, es decir, que buscan generar un servicio que genere “valor social”.

Ahora bien, según Monzón (2006) partiendo del gran grupo que puede entenderse como tercer sector, se pueden identificar dos subsectores. Primero, el subsector del mercado o empresarial, cuya más grande característica es que sus recursos provienen del mercado. Por lo que, dentro de esta categoría cabrían las cooperativas y cierto tipo de empresas sociales, tales como las empresas Tipo B. Por otro lado, está el subsector de productores no de mercado, el cual obtiene sus recursos de donaciones (públicas o privadas), rentas o cuotas de socios. En esta categoría caben las fundaciones, ONGs, Cooperativas, etc.

## **2.2¿Es mejor acudir al Estado o al Tercer sector?**

Cualquier país que adopte un modelo de Estado Social de Derecho como Colombia, no debe estar pensando que es válido tener que escoger entre los servicios que puede brindar una entidad pública y los servicios que puede brindar entidades del tercer sector. Esta es una discusión obsoleta, puesto que al hablar de un Estado Social de Derecho se debe sobreentender que son completamente necesarias otras formas asociativas impulsadas por la sociedad civil, con el fin de suplir las necesidades de esta sociedad (Toro, 2000). Por lo tanto, la cooperación entre Estado y tercer sector no es una opción, sino una necesidad.

Sin embargo, resulta imposible no hablar de los pasos atrás que puede dar el Estado en la asunción de sus propias responsabilidades. Tal como lo dicen Jerez y Revilla (1998, pág. 4) “la articulación de redes en la sociedad civil configura una situación idónea que complementa y mitiga los efectos de la retirada del estado de sus responsabilidades sociales”. Si bien existen múltiples entidades que tienen objetivos que logran suplir el lugar del Estado en ciertos campos, dichas entidades no deben actuar como actores que sustituyen al Estado, dado que esto daría pie a una reducción del compromiso por la garantía de los derechos sociales (Aguilar, 2006)

Al hablar de la falta de responsabilidad del Estado, nos debemos referir también a la falta de coherencia entre las políticas y la forma en que se aplica. Nair et al (2021) son claros al referirse a lo que se podría llamar la retórica del “Good job”. Es decir, el estado alimenta una retórica de ser garantes de los derechos humanos y de brindar todos los servicios sociales necesarios, tal vez expidiendo leyes o dando discursos sobre el cumplimiento. Sin embargo, al momento de la práctica las acciones son hechas por diferentes organizaciones.

Al final, se obtienen resultados y cifras que demuestran que existió determinado tipo de atención social en el territorio, pero no precisamente por el accionar del estado.

En relación con lo anterior, Naidoo y Tandom (1999) expresan de manera clara que las organizaciones pertenecientes al tercer sector nunca deben funcionar como suplentes del Estado ni del mercado, puesto que, se desfiguraría la razón de ser de estas entidades. Por el contrario, deben funcionar como agentes transformadores y complementarios del gobierno y actores del mercado en la búsqueda del bien común, más nunca pretender ser lo mismo.

Sin embargo, ¿de qué depende que el tercer sector tenga prevalencia en la oferta de servicios públicos en un país? Según Pestoff (2005), es necesario entrar a analizar la forma de gobierno que se adopta junto con la oferta de servicios sociales. De esta forma, se ha encontrado que, en países con un modelo liberal como los Estados Unidos o Reino Unido, existe un vasto sector enfocado en la oferta de servicios sociales. Por otro lado, en países con un modelo social demócrata como los que pertenecen a la región de Escandinavia, el gasto social público es mayor y el tercer sector se reduce considerablemente. Inclusive, el tercer sector es visto como un competidor directo en Suecia, dado que en dicho país se intenta centralizar la prestación de los servicios sociales por parte del Estado, con el fin de mantener un estándar de calidad (Pestoff, 2005)

### **2.3 Beneficios del Tercer Sector**

Finalmente, es importante hablar sobre los beneficios que trae contar con un tercer sector desarrollado. Primero, es importante recalcar la contribución que dan estas organizaciones en el desarrollo y aplicación de los derechos colectivos. Pues el orientar y asistir a las poblaciones vulnerables y que se encuentran en peligro de exclusión social es un parte fundamental dentro de sus objetivos (Aguilar, 2006). Asimismo, este tipo de organizaciones tienen una gran capacidad para darle voz a las poblaciones o comunidades con las que trabajan. Tanto por las diferentes estrategias de asistencia social, como algunas por la publicidad que tienen por su trabajo humanitario (Coraggio, 2011). Lo anterior, se puede apreciar como el apoyo que dan estas entidades en el desarrollo de una democracia verdaderamente justa para todos los miembros de la sociedad. Lo que, tal como lo dice Pestoff (2005) es vital en los países con modelos liberales y con poca asistencia social pública.

Asimismo, el tercer sector resulta más innovador y menos burocrático que el Estado. Presenta una capacidad de adaptación y flexibilidad a los nuevos entornos y realidades sociales. Lo que se quiere dar a entender, es que se está hablando de la proximidad y el olvido de los trámites excesivos para la atención. Situación que las entidades públicas no tienen presente, sino que, por el contrario, mantienen vigente como una norma sin la cual pareciera no se puede dar su funcionamiento (Aguiar, 2006). En ese mismo sentido, a veces las organizaciones del tercer sector logran obtener mayor experticia en determinados temas, pueden llegar a ser más cercanos con los ciudadanos, ya que no son vistos como “El Estado”; un ente lejano y superior. Los dos sectores necesitan trabajar juntos y deben verse como compañeros esenciales para construir estrategias (LGA, 2008).

Y al hablar sobre el tema específico de la movilidad humana, según Garkish et al. (2017) las organizaciones del tercer sector han realizado labores significativamente grandes en relación con la atención legal y de integración a la población migrante. Esta es una realidad que se mantiene vigente en los países que no cuentan con políticas migratorias claras o que tienen que atravesar fenómenos migratorios complejos sin preparación institucional.

#### **2.4 Características del Tercer Sector en Colombia**

Las cifras sobre el tercer sector en Colombia nos permiten entender sobre qué tipo de organizaciones estamos hablando. Según Villar (2001), la educación ocupa el mayor porcentaje dentro de estas organizaciones con un 26,6%; seguido del sector salud con un 17,5%; luego las enfocadas a ser asociaciones de empresarios y de trabajadores con un 15,1%; las que prestan servicios sociales con un 14,6% y finalmente las que se especializan en prestar servicios económicos, sociales y comunitarios cuentan con un 13.1%.

Según el mismo autor, otro punto importante a tratar es en relación con la financiación de estas organizaciones. El imaginario común es que el tercer sector es un área en donde no se recibe una cantidad significativa de aportes gubernamentales. Lo cual resulta cierto, en la medida en que, en promedio tan solo el 15% de los recursos son provenientes del sector público en Latinoamérica. Una cantidad irrisoria en comparación al promedio de aportes provenientes de los recursos públicos en Europa, la cual ronda el 55,6%.

Así las cosas, tanto en Latinoamérica como en Colombia cuando se habla de fuentes de recursos para organizaciones del tercer sector, el apoyo resulta totalmente bajo. A pesar de que existe promoción e instrumentos internacionales que incitan a la cooperación con entidades de este tipo, tan

solo por medio de las cifras no es claro un apoyo a dichas entidades. No obstante, lo anterior puede tener una aplicación que recae en el tipo de organizaciones que son mayoría en Colombia. Según Villar (2001), en la región colombiana cuenta con la mayor cantidad de fundaciones empresariales con una cantidad de 90, mientras que Argentina, Chile y Perú cuentan con 50, 29 y 10 respectivamente. Por lo que su financiamiento no dependen en gran medida del estado. No obstante, no ocurre lo mismo con la forma asociativa más difundida en Colombia, es decir, las Juntas de Acción Comunal, que no reciben un apoyo financiero considerable.

### **Capítulo 3. Actores principales durante la crisis migratoria haitiana en Cali**

Colombia como cualquier país democrático y respetuoso de los derechos humanos, demostrándolo con la firma y ratificación de los múltiples instrumentos internacionales que ya se han expuesto, cuenta con diferentes tipos de entidades encargadas de velar por los derechos de sus ciudadanos y de las personas en general. Por lo tanto, al momento en que se presentó la diáspora haitiana, hicieron presencia en la Terminal de Transportes de Cali entidades locales como la Defensoría del Pueblo, la Personería de Santiago de Cali y aparentemente el Centro Regional de Atención a las Víctimas. Asimismo, en atención al carácter de movilidad humana que presentó la contingencia, también se hizo presente Migración Colombia. A continuación, voy a describir las funciones específicas que los relacionan con la atención de esta contingencia y me referiré a lo que -según comunicaciones oficiales por parte de las entidades- realizaron. Y posteriormente, me referiré también a las entidades pertenecientes al tercer sector que estuvieron presentes, tales como OIM, ACNUR y la Pastoral Social.

#### **3.1 Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo es un órgano autónomo del poder público en Colombia. Es creada en virtud del artículo 282 de la Constitución Política de 1991. Estas entidades junto con las demás del Ministerio Público, son una respuesta coherente a los postulados del Estado Social del Derecho que intenta dejar planteado la Constitución de 1991.

Su función principal es velar por el respeto y protección de los derechos humanos, tal como se retrata en el artículo 2 del Decreto 025 de 2014.

**Artículo 2.** La Defensoría del Pueblo es la institución responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos mediante las siguientes acciones integradas: promover, ejercer, divulgar, proteger y defender los Derechos Humanos y prevenir sus violaciones; fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario; atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior; y, proveer el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados en la ley.

Asimismo, al hablar del Decreto 025 de 2014, en algunas de las funciones de la Defensoría se le da cierto énfasis al Derecho Internacional Humanitario. De la siguiente manera:

**Artículo 13.** (...) 2. Velar por el respeto y ejercicio de los Derechos Humanos y la observancia del Derecho Internacional Humanitario y adelantar las acciones y estrategias que se requieran para el efecto.

Pues bien, según la Defensoría del Pueblo (2022) en respuesta al derecho de petición interpuesto, se tiene lo siguiente. En primera medida, la Defensoría del Pueblo realizó una solicitud al inicio de la crisis migratoria a los defensores del pueblo en Iberoamérica, en especial de Ecuador y Panamá. La solicitud tenía como finalidad analizar de qué manera se podrían activar los mecanismos de cooperación necesarios entre estos países, con el objetivo de mitigar la vulneración a los derechos humanos que se pudiese generar a las personas migrantes que transitan por el continente.

Posteriormente, el pasado 4 de agosto de 2021 la Defensoría del Pueblo de Colombia tuvo una reunión con sus pares de Ecuador, Costa Rica y Panamá. En dicha reunión, se acordó realizar una “gestión conjunta” a esta crisis internacional. Por lo tanto, se propuso generar condiciones de seguridad a las personas migrantes en zonas de frontera, identificar las rutas de las personas migrantes para protegerlos. Además, se dio una discusión sobre temas políticos y jurídicos con el fin de permitir que las personas migrantes haitianos entren por vía marítima a Panamá; evitando así, tener que atravesar el Tapón del Darién. Sin embargo, sobre este tema no se ha dicho nada en concreto.

De manera general, la Defensoría del Pueblo argumenta que se han adelantado diferentes tipos de acciones para la población migrante y con necesidad de protección internacional. En donde se ha logrado identificar las necesidades y vacíos en materia de protección internacional hacia estos movimientos migratorios mixtos. Específicamente en Cali, la Defensoría ha tomado medidas con las entidades responsables en la atención de esta población de la siguiente manera.

Primero, según la Defensoría del Pueblo se gestionó una sesión del Comité de Atención a la Población Migrante del Distrito de Cali, la cual se realizó el 10 de agosto de 2021. En donde claramente, la Defensoría reconoce la existencia de una situación humanitaria que hasta ese día era atravesada por 67 personas de origen haitiano, las cuales se encontraban represadas en el terminal. En respuesta a esto, se brindó asesoría y la entrega de kits de higiene y refrigerios<sup>5</sup>. Además, se realizaron campañas de difusión y

---

<sup>5</sup> No se especifica si la entrega de estas ayudas se dio solo el 10 de agosto o en días posteriores, sin embargo, las especificar la temporalidad de las acciones tan detalladamente en todos los demás puntos, es de suponer que solo se realizó el día 10 de agosto de 2021.

sensibilización a los gremios de hoteles y transporte, con el fin de registrarlos en el SIRE<sup>6</sup> para poder brindar un mejor servicio a la población migrante. La anterior actividad fue realizada el día 10 y 11 de agosto de 2021 y fue acompañada por Migración Colombia, Terminal de Transportes de Cali y la Alcaldía de Cali.

Y finalmente, sin fecha especificada se dieron capacitaciones a los servidores públicos locales y regionales sobre los derechos de la población migrante y las rutas de atención con las que se cuentan. Lo que, según la Defensoría, posibilita respuestas más oportunas para la atención de esta población.

### **3.2 Migración Colombia**

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia es una entidad creada por el Decreto 4062 de 2011, el cual estableció que era necesario establecer un organismo técnico especializado que se encargará de ejercer funciones de control y vigilancia en el tema migratorio a nivel nacional. El artículo 3 del ya nombrado Decreto lo establece de la siguiente forma:

Artículo 3. El objetivo de Migración Colombia, es ejercer las funciones de autoridad de 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.

Al ser este un tema donde la competencia de Migración Colombia es clara, las acciones que realizaron durante la contingencia migratoria fueron las siguientes según la respuesta dada al derecho de petición interpuesto. Primero, se acordó con el gobierno de Panamá una cuota diaria de personas migrantes que podrían cruzar la frontera, con el objetivo de controlar los flujos irregulares de tránsito. Dicha cuota de paso se fijó en 650 personas migrantes diarios de martes a sábado hasta el 31 de agosto y a partir del 1 de septiembre 500 personas migrantes diarios.

Por medio de la Circular 025 del 2 de septiembre de 2021, Migración Colombia estableció medidas para controlar los flujos irregulares de personas migrantes de por lo menos 29 nacionales (incluida la Haitiana). Las medidas a grandes rasgos incluyen la prohibición de venta de tiquetes aéreos o terrestres a personas que no cuenten con el pasaporte vigente o con sello de ingreso que acredite su estancia regular en el país. Asimismo, en caso de detectar vehículos que transporten ciudadanos de dichas nacionalidades sin

---

<sup>6</sup> Sistema de Información de Registro de Extranjeros. Implementado por Migración Colombia para tener registro de vinculación, contratación, matrícula, hospedaje o atención médica de extranjeros.

autorización se procederá con procesos administrativos sancionatorios y se ordenará el retorno del vehículo o avión al lugar de origen.

Respecto al flujo migratorio de haitianos, Migración Colombia mantuvo un conteo de las personas migrantes que llegaron a la Terminal de Transportes de Cali, llegando a ser un total de 6136 desde el 12 de agosto hasta el 8 de septiembre de 2021, ejemplificado de la siguiente manera:

**Tabla 2. Número de haitianos en la Terminal de Cali.**

<b>Fecha</b>	<b>Número de haitianos</b>
12/08/21	300
13/08/21	300
14/08/21	300
15/08/21	300
16/08/21	260
17/08/21	262
18/08/21	261
19/08/21	268
20/08/21	270
21/08/21	281
22/08/21	267
23/08/21	268
24/08/21	264
25/08/21	250
26/08/21	269
27/08/21	271
28/08/21	290
29/08/21	245
30/08/21	193
31/08/21	104
1/09/21	114
2/09/21	205
3/09/21	143
4/09/21	121
5/09/21	81
6/09/21	109
7/09/21	0
8/09/21	140
Total	6136

**Fuente: elaboración propia con datos de Migración Colombia (2022)**

### **3.3 Personería de Santiago de Cali**

La figura del personero municipal, entendido como un funcionario con mayor acercamiento a las problemáticas territoriales, se da desde la Constitución de 1886. Sin embargo, con la Constitución de 1991 se especifican a mayor detalle sus funciones de guarda y promoción de los derechos humanos y su función de control del interés público. Al respecto, la Ley 136 de 1994 en su artículo 169 se refiere a esto, de la siguiente manera:

**Artículo 169.** Corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.

Por lo tanto, al momento en que se presentó la crisis migratoria haitiana, La Personería de Santiago de Cali (2022) según su respuesta al derecho de petición interpuesto, realizó las siguientes acciones. Primero, se requirió a Migración Colombia para que informara sobre sus acciones realizadas en beneficio de la población haitiana que se encontraba represada, al mismo tiempo que, se adelantaron acciones legales ante la medida tomada por Migración Colombia Regional Occidente de exigir Visa por medio de la Resolución 2357 del 29 de septiembre de 2020. Debido a esta resolución, se restringió de manera casi que absoluta la venta de tiquetes, por lo que muchas familias se quedaron varadas en el terminal de transporte.

Asimismo, el detalle de los actores involucrados y el objetivo de las acciones legales adelantadas por la Personería fueron relatados por el entrevistado llamado funcionario de área jurídica así:

“Aquí nosotros lo que hicimos en su momento fue presentar una acción de tutela que fue coadyuvada por Defensoría del Pueblo, fue coadyuvada creo que por la misma Universidad para orientar y que tuviera más fuerza (...) ahí se buscó que se le garantizará su derecho de libre locomoción de los migrantes y que se le brindarán las ayudas necesarias...como un corredor humanitario” (Funcionario Área Jurídica, 2022)

Segundo, se asistió a un comité Extraordinario de Atención a la Población Migrante, convocado por la Secretaría de Bienestar Social de manera virtual. En donde se expuso la problemática de la población migrante haitiana y se hizo un llamado a Migración Colombia para que se garantizaran los derechos de estas personas, en el documento no se especifica una fecha exacta para el comité.

Tercero, se relata de manera detallada que se hizo presencia en la Terminal de Transportes de Cali los días 10, 11, 12, 13, 15 y 18 del mes de agosto de 2021. El día 10 de agosto se realizó una jornada de atención en salud por parte de la Secretaría Pública Municipal de Cali, en donde se prestaron servicios de prueba COVID, odontología y medicina general. Asimismo, se realizaron entrevistas con ciudadanos haitianos, los cuales manifestaban cobros excesivos en hoteles, restaurantes, taxis y servicios de transporte irregulares. El día 11 de agosto asistió a una reunión convocada por el gerente de la Terminal de Transportes de Cali, donde asistieron Migración Colombia, gerentes de empresas transportadoras, Ministerio de Transporte y Policía Nacional. El objetivo de la reunión era el de definir la salida de 300 migrantes haitianos que se encontraban represados (incluidos niños, mujeres embarazadas y adultos mayores). De dicha reunión, la directora general de Migración Colombia Regional Occidente dejó claro tres cosas. Primero, no se está en frente de una intervención humanitaria. Segundo, la ruta va hasta Necoclí (primero Medellín). Y tercero, la salida se iba a dar el día siguiente.

El día 12 de agosto la Personería convocó una reunión con el gerente de la Terminal de Transportes de Cali, en dicha reunión se determinó que existen restricciones para la venta de tiquetes por parte de Migración Colombia por lo que esperan directrices. Posteriormente, el día 13 de agosto se verificó que ya no se cuenta con servicio médico y que existen bebés migrantes y personas con situaciones de salud delicadas. Por lo anterior, según la Personería (2022) “(...) se requiere a la secretaría de Salud Pública Municipal, para que de manera urgente brinde atención humanitaria primaria en salud, mientras subsiste la masiva migración de la población haitiana en las instalaciones del terminal de transporte”.

El día 15 de agosto, a raíz del fallecimiento de una migrante haitiana que transitaba de Pasto hacia Cali el 14 de agosto, la Personería supervisó las diligencias realizadas en la morgue del Hospital Universitario del Valle y el CAI aledaño a la Terminal. El día 18 de agosto se dio un acompañamiento a la comisión de la Embajada Haitiana en Colombia para expresarles la situación. Asimismo, se verificó la presencia de la Secretaría de Salud Pública prestando servicios de salud a 10 niños y niñas personas migrantes. Finalmente, el 19 de agosto se realizó una visita institucional a Migración Colombia ante la noticia de que un camión transportaba 50 personas migrantes haitianos (entre ellos 10 niños y niñas menores de 5 años y una mujer embarazada) se dirigía a las instalaciones de dicha entidad. La Personería les dio asesoramiento sobre la compra de tiquetes e informó que aparentemente contaban de buena salud.

### **3.4 Centro Regional de Atención a las Víctimas**

Antes de iniciar, debo decir que al momento de iniciar la investigación no considere al Centro Regional de Atención a las Víctimas en mi radar de investigación. Sin embargo, en el primer acercamiento que tuve con una funcionaria de la Personería de Cali, así como en su respuesta a mi derecho de petición, se me informó que podría obtener más información sobre la asistencia humanitaria a personas migrantes haitianos en el Centro Regional de Atención a las Víctimas, información corroborada por funcionaria de la Secretaría de Bienestar Social.

Por lo tanto, dirigí una petición a dicha entidad para conocer si era cierto su participación durante esta crisis humanitaria, puesto que en el alcance de las funciones de esta entidad no entra la asistencia humanitaria en el marco de movilidad humana. Al final, obtuve como respuesta lo siguiente:

“(...)la Unidad para las Víctimas le informa que el Gobierno Nacional, a través de la Ley 1448 de 2011, estableció un conjunto de medidas de asistencia, atención y reparación integral, en beneficio de las víctimas de las violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en el marco del conflicto armado interno”

Dicha información, deja plantadas serias dudas sobre los conocimientos técnicos de los funcionarios públicos, tema que será abordado más adelante. Asimismo, resulta inevitable pensar otra vez en las maniobras o narrativas evasivas que dichas entidades y sus funcionarios realizaban al presentar mis solicitudes.

### **3.5 Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM)**

En el momento en que se dio la crisis migratoria haitiana en la Terminal de Transportes de Cali, hicieron presencia las siguientes entidades que son catalogadas aquí como del tercer sector. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Arquidiócesis de Cali – Pastoral para las personas migrantes. Estas entidades, son agrupadas y reconocidas como el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos, el cual fue creado en 2016 y es liderado por la OIM y ACNUR. El objetivo de este grupo es el de coordinar respuestas entre las diferentes organizaciones relacionadas con la atención a personas con necesidad de protección internacional para hacerle frente a las crisis humanitarias relacionadas con movilidad humana que se puedan presentar en el país (R4V, 2022).

En Colombia cuenta con 77 miembros y en el Valle del Cauca se cuenta con 22 miembros, dentro de los cuales se encuentra la Arquidiócesis de Cali – Pastoral para las personas migrantes.

Refiriéndome a las funciones de estas organizaciones, se debe decir que ACNUR fue creada en 1950 y fue planeada para canalizar los esfuerzos de ayuda humanitaria que se estaban dando a las personas desplazadas de la Segunda Guerra Mundial. Ahora ACNUR trabaja en todo el mundo con la función de ayudar y mitigar las situaciones de vulnerabilidad de los refugiados en el mundo. Asimismo, la OIM es creada en 1951 con el objetivo de administrar y promover la gestión ordenada de la migración; su labor se enfoca más a los flujos migratorios de todo tipo y no es tan especializada como ACNUR, que se enfoca en refugiados. Finalmente, la Pastoral para las personas migrantes es un organismo que se inscribe dentro de la iglesia católica colombiana, de la cual hacen parte del movimiento mundial “Caritas”, enfocado en la asistencia humanitaria.

Ahora bien, para hablar sobre qué tipo de acciones se hicieron por parte de estas entidades durante la crisis migratoria haitiana, no resulta relevante diferenciar cada una de las organizaciones, puesto que, se realizó una labor conjunta en el campo. Por lo tanto, de manera general las acciones realizadas fueron las siguientes. Primero, el Grupo Interagencial participó del Comité de Atención a la Población Migrante del Distrito de Cali, realizado el 10 de agosto de 2021, con el objetivo de conocer y acercarse a las perspectivas que tenían las entidades públicas respecto a la crisis migratoria haitiana que comenzaba.

Segundo, según la entrevista realizada al trabajador(a) 2 del tercer sector (2022), las organizaciones hicieron presencia en la Terminal de transportes de Cali durante el tiempo que los números de personas migrantes eran considerablemente altos, asesorando jurídica y psicosocialmente a estas personas. Para realizar esta labor de una manera más cercana y generando lazos de confianza, dichas entidades contaban con un trabajador que se podía comunicar en francés y varios trabajadores en Inglés. Por lo cual, se pudieron ejemplificar casos de trata de personas y violencia sexual en el trayecto de estas personas.

Asimismo, según la entrevista realizada al trabajador(a) 1 del tercer sector (2022), su organización catalogó la crisis como una emergencia humanitaria y se destinaron recursos económicos y de tiempo exclusivamente para dicha contingencia.

“Para lo que paso con los migrantes haitianos se dispuso económicamente de un rubro que estaba dispuesto para asistencia humanitaria (...) nosotros como profesionales sociales asistimos al terminal y tratamos de hablar con los participantes haitianos para asegurarnos de que todos pudieran cumplir con su tránsito de forma segura y que no se quedaran en la ciudad de Cali por las cuestiones de protección internacionales en las que ellos están” (Trabajador(a) 1 del tercer sector, 2022)

Finalmente, debido a la gran cantidad de personas migrantes que llegaban día a día durante el mes de agosto y parte de septiembre, los trabajadores de dichas entidades manifestaron continuamente que se brindó apoyo jurídico y de asistencia psicosocial cada día, por lo que su trabajo se ligó más al terreno diario.

## **Capítulo 4. Experiencias y realidades contrastadas durante la crisis migratoria haitiana en Cali**

Como se dijo anteriormente, la migración haitiana en Colombia es un fenómeno de tránsito. Las personas migrantes haitianos no tienen la intención de establecerse en Colombia y lo único que buscan es pasar lo más rápido posible por el país con el fin de llegar a sus destinos finales. Por lo tanto, podría llegarse a pensar que la forma idónea en que Colombia puede aportar algo para preservar la integridad de estas personas, es dándoles los medios necesarios para continuar su camino.

Y si bien lo anterior es cierto (y fue efectivamente la apuesta principal de las entidades públicas), dado que representa una gran ayuda para estas personas, el paso de las personas migrantes haitianos por nuestro país representó para muchos la vulneración de sus derechos humanos. Tal como se dijo anteriormente, la trata de personas es un delito habitual del cual estas personas son víctimas, la violencia sexual contra las mujeres también se ha hecho presente y ni siquiera los niños están a salvo (France24, 2021; BBC, 2020)

Lo anterior, nos deja un panorama en donde el problema que se generó no es solo una cuestión de movilidad o de atasco. No es lo mismo tener un atasco en un terminal terrestre o en un aeropuerto, en donde personas normales no pueden llegar a su destino, que enfrentarse a este tipo de situaciones. Es una crisis migratoria de alguna manera “transitoria”, en grandes proporciones y con problemáticas estructurales, lo que inevitablemente nos da pistas sobre el funcionamiento de las entidades locales, el conocimiento de su deber y la asunción de sus obligaciones. Es a partir de este punto, que se han podido identificar ciertos contrastes en el actuar estatal.

### **4.1 ¿No es un problema humanitario?**

Si hay algo en común en las respuestas de las entidades públicas, es que no se está entendiendo a la crisis migratoria haitiana como un problema de carácter humanitario. No obstante, cabe aclarar que tan solo la Defensoría del Pueblo en el Comité de Atención a la Población Migrante del Distrito de Cali del 10 de agosto de 2021 reconoció que se hablaba de una situación humanitaria con tan solo 67 personas en el Terminal. Es menester recordar, que en los días posteriores la cifra se situaba entre 300 y 250 personas al día; una situación que evidentemente se tornaba más compleja.

A pesar de esto, el día 11 de agosto en una reunión con Ministerio de Transporte, Policía Nacional y Migración Colombia, la directora general de Migración Colombia Regional Occidente fue enfática en recordar que no se estaba en frente de una ayuda humanitaria. Lo anterior, de alguna manera permite interpretar que no existía una situación humanitaria que enfrentar.

De la misma manera, en una entrevista realizada a un funcionario(a) de derechos humanos se preguntó sobre si consideraba que existió algún carácter humanitario de esta situación, a lo que respondió lo siguiente:

“No, se hizo un comité y pues las diferentes secretarías y nosotros como a nivel de entidad de derechos humanos, planteamos la situación que se generaba y que se tomarán las medidas para que continuaran su viaje y lo que hace migración es que sacan un documento autorizando el traslado de trescientas personas, pero son claros y dicen que no es una situación humanitaria ni ayuda humanitaria (...) Ten claro, no hubo traslado humanitario ni ayudas humanitarias, lo que existía era un miedo de que las personas se quedaran como habitantes de calle en la ciudad” (Funcionario(a) de derechos humanos, 2022).

Empero, es interesante comprender la forma en que algunas de las entidades plantean las razones por las que se generó la migración haitiana. Debido a que, se basan en la retórica de la persona que debe escapar de su país, ya sea por causas naturales, de agitación social o económicas. Sin ir más lejos, la retórica del refugiado.

Tanto la comunicación emitida por la Personería lo retrata:

“(...) La población haitiana, ha venido migrando de su territorio desde hace muchos años atrás, por ser un país golpeado por la pobreza, la violencia y la corrupción, además de los fenómenos naturales que han hecho estragos, como ha sido el terremoto del 12 de enero de 2010 y ahora el del 12 de agosto de 2021, donde miles de personas han perdido su vida, sin dejar de lado otro hecho determinante como ha sido el magnicidio del presidente en manos de mercenarios, ocurrido el 07 de julio de 2021, siendo detonante de la migración actual, que ha ocasionado que nuestro país sea un lugar de tránsito”

Como la de Migración Colombia, que incluso menciona la categoría de refugiado de estas respuestas:

“(...) países como (Brasil, Chile, Perú, Bolivia entre otros), acogieron a los ciudadanos haitianos en condición de refugiados. El acontecimiento mencionado fue la catástrofe natural (terremoto de 2010), en su capital Puerto Príncipe, donde según datos públicos dejó un saldo aproximado cercano a los 316.000 fallecidos, 350.000 heridos, 1,5 millones de damnificados, sumado a su lenta recuperación y escasa evolución en los daños y pérdidas. La ONU estimó que producto del sismo cerca de 4 millones de haitianos entraron en un estado de inseguridad alimentaria, lo que forzó a cerca de 2 millones de isleños a emigrar”

Entonces, estamos hablando literalmente de las causas objetivas establecidas en los múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos y migración para determinar a alguien como individuo con necesidad de protección internacional. Sin embargo, lo que se comunica por parte de las entidades es que no existe una situación humanitaria con la crisis migratoria haitiana. ¿Por qué no sería humanitaria si involucramos personas con necesidad de protección internacional?

Según las obligaciones adquiridas por Colombia en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena, esta es una crisis migratoria que involucra a personas que debieron huir de su país de origen por razones que atentaron contra sus derechos humanos. Incluso, algunas de estas personas ya habían sido catalogadas como refugiadas en diferentes países de Latinoamérica. Asimismo, estas personas llevan consigo un grado de vulnerabilidad y son objeto de redes de trata de personas con peligro de explotación sexual y laboral.

Uno de los argumentos comunes entre los funcionarios de las entidades públicas y en las respuestas oficiales, es que no existe un carácter humanitario en la medida en que estas personas no buscan a Colombia como su destino final. Es una migración de tránsito en donde el temor que se generó fueron las posibilidades de que estas personas no pudieran continuar su camino. Sin embargo, que estas personas no estén buscando formalmente ser reconocidas como refugiadas y busquen residir en Colombia (como si es el caso de los venezolanos), no les quita su carácter de refugiado.

Pareciera que las entidades no interpretaran los hechos de una manera adecuada. La forma de proceder siempre está ligada con el procedimiento jerárquico. Lo anterior, puede verse desde un punto de vista diferente como la figura jurídica del “exceso ritual manifiesto”, que, si bien formalmente no es aplicable en este caso, su razón de ser sí. Pues bien, el exceso ritual manifiesto según la Corte Constitucional en su sentencia T-234 de 2017, es resumido como:

“El defecto procedimental por exceso ritual manifiesto se presenta cuando el funcionario judicial, por un apego extremo y una aplicación mecánica de las formas, renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva patente en los hechos, derivándose de su actuar una inaplicación de la justicia material y del principio de la prevalencia del derecho sustancial” (Corte Constitucional, T-234 de 2017)

En la situación con los haitianos, abundaron los comités y reuniones para determinar qué acciones llevar a cabo, lo que resultó en la determinación lo “no humanitario” del asunto. No obstante, no se tuvo en cuenta los hechos, la realidad social y el espíritu de las normas que protegen a estas personas, tan solo fue visible el procedimiento mecánico.

Es claro que estas personas cumplen con los requisitos para ser refugiadas, por ende, se debió operar la situación con un rigor mayor característico de una crisis humanitaria. Puesto que, declarar la situación como humanitaria implicaría activar ciertas rutas de acción para la protección de los derechos humanos, al respecto el trabajador(a) 4 del tercer sector respondió lo siguiente cuando se le preguntó sobre este tema:

“Falta bastante, ya que por la motivación de la población haitiana se vieron muchos casos de trata de personas, entonces lo ideal habría sido una respuesta más efectiva por parte del Estado, en este caso de la Fiscalía. Pero lo que se trató de hacer fue como un reasentamiento devolviéndolos al lugar de origen o mandándolos a Medellín. No se investigó a fondo la situación acá, porque te digo que se identificó fue un tema de trata. Porque se hicieron algunas entrevistas en el hogar de paso (que es una de las asistencias que tenemos como organización que como su nombre lo indica es para población migrante que está en tránsito, es decir, caminantes que no planean quedarse en Colombia) y cuando tuvimos la experiencia con los haitianos fue muy triste, porque en atención psicosocial se evidenció que muchos habían llegado engañados, con mentiras, trata de órganos, hubo algunas violaciones y abusos sexuales” (Trabajador(a) 4 del tercer sector, 2022)

Asimismo, es importante hablar y no dejar de lado las múltiples aristas que puede traer identificar y actuar sobre un problema humanitario. Al hablar de esto, se debe tener en cuenta que a pesar de las diferentes visiones que se puedan tener, los principios humanitarios según De Lauri (2021) son neutralidad, independencia, humanidad e imparcialidad. Respecto a esto, el autor identifica que “lo humanitario” no se verá representado tan solo en la reacción a una crisis de una manera “institucional”, sino también en la preparación de las diferentes estructuras que deben articularse para dar una respuesta adecuada.

La OCHA (s.f) es enfática en recordar que los principios y las estructuras que se deben formar para responder a estas situaciones nunca deben perder de vista su valor práctico. Es decir, que a pesar de la discusión académica que se podría generar con lo que representa actuar e identificar un problema humanitario, que sí depende de una estructura fuerte o es tan solo una reacción estatal del momento; por parte de los funcionarios no se pudo identificar un conocimiento claro. Dichas falencias, debe decirse que podrían

no ser solo atribuidas al desconocimiento, sino a una falta de voluntad por su labor. Falta de voluntad que además es apreciable en el curso metodológico que tomó la investigación, ya sea por las constantes negativas a cumplir su labor de brindar información o por la falta de conocimiento.

## **4.2 Falta de conocimientos técnicos y la “cooperación”**

Anteriormente se detalló las acciones que el estado realizó para la atención de la crisis migratoria haitiana en Cali, en donde, aunque predominaron los “comités” y las reuniones con otras entidades, también se realizó y verificó la situación de estas personas en el terreno. Según entidades como la Personería de Cali y la Defensoría del Pueblo, los funcionarios verificaron en varias ocasiones las necesidades de la población y se mantuvieron al tanto de lo sucedido.

Sin embargo, según las entrevistas realizadas con trabajadores del tercer sector y respuestas dadas por funcionarios estatales en entrevistas y documentos, es posible evidenciar una falta de conocimientos y preparación para este tipo de situaciones. Hechos que eventualmente, mueven a las entidades locales a buscar apoyo en entidades del tercer sector que de alguna manera se “especializan” en estos temas. Ahora bien, no se puede negar que la búsqueda de apoyo es genuina y que eso demuestra un interés real de las entidades públicas por dar una respuesta adecuada, no obstante, lo que inicia y se estipula como acuerdos de cooperación, termina siendo un incentivo para no cumplir de manera efectiva su trabajo.

Por ejemplo, al tratar el tema recientemente tocado, sobre si se estaba en frente de una situación humanitaria, un funcionario público, cuya labor es jurídica y directamente relacionada con una entidad de vela por los derechos humanos y que adelantó acciones legales en pro de los haitianos, manifestó lo siguiente:

“sobre sí es un tema humanitario o no, no brindo posición o criterio a ese particular porque no he estado de lleno en el trabajo práctico del mismo. Eso lo podría digamos elevar a la persona de Derechos Humanos que maneja el porque eso ya una posición meramente digamos académica y la respuesta saldría muy institucional” (Funcionario área jurídica, 2022)

Por otro lado, en las entrevistas brindadas por trabajadores de entidades pertenecientes al tercer sector, la totalidad de las respuestas es que sí se estaba en frente de un problema humanitario.

“Sí, estamos hablando de personas que se encuentran en condición de movilidad humana, estamos hablando de personas que cumplen con los requisitos para optar por la condición de refugiado, estamos hablando de personas que tuvieron que salir de su país por las diferentes condiciones sociales, políticas o económicas que se están presentando” (Trabajador(a) 2 del tercer sector, 2022)

“Yo creería que sí, que sí es un problema humanitario porque pues es una situación que se da a nivel general por parte de esta población específica, población que se exponía a muchos riesgos, en donde se ve amenazada su vida, se ve amenazada su integridad física, mental y también su bienestar” (Trabajador(a) 3 del tercer sector, 2022)

Asimismo, según las entrevistas de trabajadores del tercer sector, se evidenció que algunas de las actividades de acercamientos y de diálogo que las entidades públicas intentaban tener con estas personas no tenían los resultados esperados. En gran medida, por la barrera del idioma. Que si bien es completamente entendible, dado que los únicos idiomas hablados por la mayoría de personas migrantes eran Francés y Criollo Haitiano (y solo algunos hablaban español e inglés), no se buscó ahondar en este tema e intentar solucionarlo. Por su parte, las organizaciones del tercer sector sí pudieron tener un acercamiento un poco más efectivo, dado que sus trabajadores podían comunicarse en inglés y contaban con algunos que hablaban francés.

“Tiene un vacío bien importante del Gobierno en relación a la atención a la población migrante y creo que la principal barrera en ese momento fue el tema de de comunicación, en relación al lenguaje que es totalmente distinto” (Trabajador(a) 2 del tercer sector, 2022)

“Esta población tiene necesidades especiales, además de que se enfrentan a un reto mayor y es el lenguaje. Ellos no hablan el mismo idioma que nosotros, entonces era mucho más difícil identificarlos y no había en el terminal como una respuesta de una persona bilingüe por parte del Estado que pueda comunicarse con ellos” (Trabajador(a) 4 del tercer sector, 2022)

Relacionado esto, al conocimiento técnico de la normatividad internacional y la manera de interpretarla fue uno de los puntos que posiblemente pudo generar complicaciones en la movilidad de las personas migrantes haitianos. Puesto que, existieron medidas por parte de Migración Colombia que no se adecuan a los principios del derecho internacional, tales como las resoluciones que impedían la venta de tiquetes y que ocasionaron inconvenientes. Dichas resoluciones, ponían por encima la legislación migratoria y buscaban mantener una lógica de control de la migración que todo Estado busca, sin embargo, dejaban de lado la realidad de la crisis humanitaria que se estaba generando en la Terminal de Transportes de Cali. En pocas palabras, se

desconoció el principio *pro homine*, que dice que toda interpretación y creación del actuar estatal, debe ser en beneficio del ser humano sobre todas las cosas. Este fue un punto del que también se habló en las entrevistas a trabajadores del tercer sector.

“El Estado tiene puntos muy débiles en estos temas De hecho cuando se trabaja en conjunto con el estado se puede evidenciar que en algunas ocasiones ellos no tienen claridad sobre la norma en relación a la población migrante. Por cierto, no tienen conocimiento sobre la protección internacional como derecho y que se debe hacer en Colombia porque el país ratificó tratado de Derechos Humanos en los cuales pues la protección de las personas migrantes es fundamental” (Trabajador(a) 1 del tercer sector, 2022)

“Se dan las jornadas de capacitación, pero no es como que nosotros como digamos “uy vamos a ir a capacitar al Hospital Piloto de Jamundí a la Defensoría de Cali”. No, son las mismas entidades gubernamentales las que nos piden una capacitación porque han notado a través de las acciones de tutela y las distintas denuncias, peticiones, quejas y reclamos que pues hay una falencia en el servicio que se le da a la población migrante” (Trabajador(a) 4 del tercer sector, 2022)

La falta de conocimientos y de preparación en estos temas y posiblemente la falta de voluntad de participación por parte de las entidades públicas, es lo que los lleva a la búsqueda de la “cooperación” con entidades del tercer sector. No obstante, al final esto resulta en un círculo vicioso en donde las entidades públicas, al no sentir un alto grado de responsabilidad con la problemática (debido a que están siendo asesoradas y acompañadas por dichas organizaciones), empiezan a dejar de lado la necesidad de capacitarse para responder a estos fenómenos migratorios.

Según lo comentado con las organizaciones pertenecientes al tercer sector, existen puntos relevantes en donde esto se pudo apreciar con la migración haitiana. Cada organización que se dedica a la atención humanitaria (ya sea por fenómenos migratorios o de desplazamiento interno) cuenta con diferentes rutas para generar esta atención. En el caso de las organizaciones del tercer sector, se intentó activar ciertas rutas establecidas para la atención que se debe dar frente a casos de trata de personas, violencia sexual y en general de crisis humanitarias. Sin embargo, los trabajadores son enfáticos en decir que pareciera que las rutas de atención suyas son las únicas que se activan en estos momentos. Respecto a este punto, un funcionario del área jurídica argumentó que es más fácil que estos temas sean tratados por entidades especializadas, que por entidades públicas que tienen mucho más trabajo. No obstante, debe decirse que se da una situación compleja, dado que existe la posibilidad de que no se activaron rutas adecuadas por parte del

Estado, precisamente porque por la falta de conocimiento técnico nunca se consideró como una situación de relevancia humanitaria.

“No hemos recibido apoyo por parte de las instituciones del Estado para atender a la población, entendiendo apoyo como que ellos establezcan rutas y que nosotros seamos como una atención complementaria y no seamos o no nos vean como los responsables de garantizar derechos y acceso a servicios. Porque esa no es nuestra función, ese no es nuestro deber ser o nuestro papel, pero terminamos muchas veces haciendo las veces de Estado” (Trabajador(a) 3 del tercer sector, 2022)

“Lo que pasa con las personas migrantes de tránsito es que las organizaciones terminamos estableciendo junto con los financiadores de cooperación internacional una ruta prácticamente paralela porque no hay una articulación directa con el Estado, que es lo que deberíamos tener para proteger y para velar por el bienestar de estas personas que están en el limbo prácticamente. Tienen una sensación de que están en el limbo, de que no pertenecen a ningún lado y que no son protegidos por nadie” (Trabajador(a) 2 del tercer sector, 2022)

Existe la concepción de que el trabajo en contextos humanitarios es muy inmediato y bajo presión, algo que fue llamado en las entrevistas como “trabajo para ya”. Es una atención que en estas situaciones apremiantes necesita de respuestas prácticas y estructuradas, para lo cual, se necesita de una preparación previa. Empero, como el estado pareciera que no tuviera clara la normatividad internacional ni claros los lineamientos a seguir, es muy difícil articular un actuar. Lo que resulta al final, como una obligación moral de las organizaciones del tercer sector hacer algo.

Tal como se dijo anteriormente, las organizaciones del tercer sector deben cumplir un papel complementario, deben coadyuvar las actividades estatales en donde corresponda. Nunca deben funcionar como suplentes del gobierno, ya que esta no es su razón de ser (Naidoo y Tandom, 1999). Uno de los trabajadores entrevistados acierta en decir que en un tema como el migratorio, con mayor razón el Estado debe tener una incidencia mayor. Debido a que, él es el encargado de formular la normatividad nacional a la cual las entidades del tercer sector se deben ceñir en cierta medida. Es decir, si plantea las reglas de juego, que sea por lo menos el participante más activo en el juego.

A partir de este último punto, se debe decir que otro factor que puede mediar en la búsqueda de cooperación excesiva, es la retórica evasiva que se crea a partir del desinterés por cumplir una labor. Con lo anteriormente dicho, se puede entender las múltiples evasivas respuestas, falta de acción y búsqueda excesiva de cooperación como formas de entender, tanto el desconocimiento de la normatividad, como el desinterés de aprender o de darle relevancia a

entender estos temas. Es decir, entender este tipo de reacciones también desde el lugar de enunciación de estos funcionarios públicos.

## **Conclusiones**

Hasta el momento, se ha analizado de manera general las obligaciones que Colombia ha adquirido en estos temas. También, se hizo un recuento general de las actuaciones de Colombia en relación con la migración haitiana (tomando como fuente comunicaciones oficiales) y se evidenció la percepción que tienen algunos funcionarios públicos y trabajadores pertenecientes al tercer sector sobre temas claves en la atención a la población migrante. Por lo tanto, a continuación, se hará finalmente un breve análisis sobre las obligaciones que Colombia ha adquirido y comentarios sobre su cumplimiento.

Primero, se puede analizar en conjunto la obligación adquirida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; junto con una de las adquiridas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena. Las obligaciones son que Colombia debe proteger y garantizar el derecho al asilo de cualquier persona en cualquier país, y reconocer el concepto de refugiado. Respecto a esto, se puede decir que Colombia sí reconoce este concepto y efectivamente busca de alguna manera proteger a estas personas, tal como se ha visto con la migración venezolana. Sin embargo, con la migración haitiana pasa algo particular de lo que hablaré más adelante.

Segundo, en conjunto con reconocer el concepto de refugiado que los instrumentos internacionales antes dichos expresan, Colombia se obligó a no adelantar restricciones que impidan la libre circulación de estas personas más que las necesarias. Es decir, cuando existan migraciones de tránsito. En este caso, es factible decir que Colombia está desconociendo la obligación. Puesto que, entidades como Migración Colombia emitieron resoluciones antes y durante la crisis migratoria que restringen la libre locomoción de estas personas migrantes; por ejemplo, la Circular 025 del 2021 argumenta la protección de estas personas, pero limita la movilidad y la reduce a un trámite burocrático en donde no se piensa en la persona, sino en un control migratorio que no atendió a la realidad social del momento.

Tercero, las obligaciones adquiridas en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas van muy relacionadas. Por un lado, se tiene que Colombia debe brindar asistencia médica, psicológica, material, jurídica y la que la víctima necesite, en un idioma comprensible para la víctima. Y cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales. Y por el otro lado, dice que se debe dotar de conocimientos técnicos a sus funcionarios relacionados con la asistencia en derechos humanos a su vez que se fomente la cooperación con organizaciones no gubernamentales.

Pues bien, es claro que fomentar la cooperación con organizaciones gubernamentales es una obligación que sí se cumple. No obstante, esta obligación es llevada al extremo dejando a las organizaciones con una responsabilidad mayor a la que les corresponde. Ahora bien, con relación a la asistencia en un idioma comprensible y las capacitaciones a los funcionarios en derechos humanos, se puede decir que todavía no se hace lo suficiente para dar por cumplida esta obligación. Dado que, no basta con tener reuniones esporádicas de capacitación en normatividad internacional a los funcionarios, si al momento de aplicar la normatividad y leer el contexto no hay capacidad de ejecutar correctamente. Y al hablar del idioma, en este caso sería ingenuo pensar en que se dé una capacitación en todos los posibles idiomas en los que personas migrantes o víctimas de trata de personas se sientan cómodos. Sin embargo, en el caso específico de la coyuntura tratada, la atención que se pudiera haber brindado se vio opacada por una gran incapacidad de comunicación que no fue subsanada en los días siguientes. No se buscó profesionales en el tema, tan solo se ignoró, por lo que la comunicación se realizó con algunas cuantas personas migrantes.

Entonces, ¿con estas acciones basta para cumplir con las obligaciones adquiridas por Colombia? Después de lo dicho, diría que en ciertos puntos no se alcanza a cumplir las obligaciones. Pero esto en gran medida se da por la falta de conocimientos técnicos que tienen los funcionarios que conforman las entidades locales encargadas de atender estas situaciones. Lo anterior, influye en buenas proporciones en el cumplimiento del grueso de las obligaciones, puesto que si no se puede identificar cuando se está en frente de una situación que es merecedora de aplicar los instrumentos internacionales, nunca se aplicarán de forma adecuada. Por ejemplo, Colombia dice que sí respeta el concepto de refugiado (y ha dado prueba de ello con la migración venezolana), pero si en una situación con las características propias de la migración de tránsito haitiana no puede reconocer elementos básicos para actuar, nunca será eficiente. Asimismo, la búsqueda de cooperación “excesiva” por parte de las entidades públicas es en parte por esto mismo. El desconocimiento de cómo actuar, tanto desde lo legal como lo procedimental

empuja al Estado al “mejor no hacer” porque hay otros que lo pueden hacer mejor.

Finalmente, con la investigación se buscó entender y analizar lo que representa el Derecho en la vida práctica. Es decir, buscaba entender de qué forma el derecho puede influir en las acciones y actuar de las entidades estatales. Lo anterior, con el objetivo de evaluar la efectividad de las obligaciones que ciertos instrumentos del derecho internacional plantean para un país como Colombia.

A raíz de esto, lo que se encontró es que existe una gran cantidad de normatividad internacional que se encuentra inoperante. Anteriormente, se ejemplificó y describió detalladamente las formas en que Colombia incorpora los instrumentos internacionales, a la vez que se habló de la cantidad de instrumentos que deberían entrar a operar dentro de las lógicas estatales en este tipo de situaciones de crisis. Sin embargo, pareciera que la norma internacional sigue siendo ratificada como un mero protocolo, sin ahondar mayormente en su verdadera aplicación.

Ahora bien, al analizar la relación del Estado con el tercer sector, puede decirse que no se debe hablar de un sistema de cooperación absoluto, lo cual sería lo ideal en estos casos. Puesto que, lo que se evidenció es que se ha buscado (en particular en el tema migratorio) mucho apoyo en entidades del tercer sector que se especializan y cuentan con mayores conocimientos en la materia. Al final, esto es lo que ha derivado en una retirada de las entidades locales de algunas de sus funciones, relegándolas en cierto grado a dichas organizaciones.

El presentimiento que deja el abandono gradual de sus funciones en situaciones críticas es que no se cuentan con los conocimientos para responder de una manera adecuada a las crisis. Por lo tanto, la investigación deja planteadas dudas sobre quienes conforman las entidades estatales. Debido a que, al fin y al cabo, las acciones que se implementen desde el Estado siempre estarán mediadas por funcionarios. Si los funcionarios no se encuentran capacitados para actuar, el Estado seguirá proyectando la percepción de ser ineficiente e inoperante.

Sin embargo, es importante no centrarse solamente en una falta de conocimiento sobre normatividad o procedimientos que no permiten reflejar un actuar adecuado ante la ciudadanía en este tipo de situaciones, sino que también se debe hablar y tener en cuenta la relación que tiene la inoperancia con la voluntad de los funcionarios de actuar. El lugar de enunciación de los

funcionarios resulta entonces una lectura compleja, es a partir de ellos y su falta (o no) de voluntad, que podremos hablar desde una deficiente capacitación para cumplir su función, hasta la inoperancia que se pudo ver en estos hechos.

## Referencias Bibliográficas

Aguiar, F. (2006). Tercer sector: análisis, desafíos y competencias desde el trabajo social. *Acciones e investigaciones sociales*, ISSN 1132-192X, N° Extra 1, pág. 439

Amnistía Internacional (s.f) ¿Qué es la declaración universal de derechos humanos y por qué se creó? Tomado de: <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/universal-declaration-of-human-rights/#:~:text=La%20DUDH%20fue%20adoptada%20por,durante%20la%20Segunda%20Guerra%20Mundial>

ACNUR (2001). Protección de los refugiados: guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. Guía para parlamentarios, No 2.

ACNUR (1994). Diez años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados en América Latina.

BBC (21 de septiembre de 2021) Las imágenes de agentes fronterizos a caballo persiguiendo a personas migrantes en Estados Unidos que generaron polémica. BBC. Tomado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58633716>

BBC (7 de septiembre de 2020). Tráfico de personas: cómo opera la red que traslada a haitianos través de 4 países rumbo a Chile (y que los pone en riesgo de explotación laboral y sexual). BBC. Tomado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54033973>

Benavides, C (13 de agosto de 2021). Primer viaje humanitario para haitianos represados en la Terminal de Cali. *Caracol Radio*. Tomado de: [https://caracol.com.co/emisora/2021/08/13/cali/1628854292\\_167166.html](https://caracol.com.co/emisora/2021/08/13/cali/1628854292_167166.html)

BBC (30 de diciembre de 2018). La multimillonaria multa que Haití le pagó a Francia por convertirse en el primer país de América Latina en independizarse. BBC. Tomado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46680927>

Buchely, L. (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños, Hogares comunitarios de bienestar. *Revista colombiana de antropología*. Vol 51 No 1, pp 137-159.

Buchely, L. (2015). Activismo Burocrático. Las burocracias callejeras y la construcción cotidiana del principio de legalidad. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes.

Buchely, L. (2014). Estudio preliminar, libro: Las Burocracias. *Siglo del hombre editores*.

Boretto, M. (2012). Soft Law. Nuevos enfoques para el desarrollo progresivo del Derecho Internacional de la Propiedad Intelectual. *Ars Boni Et Aefui*, (2), 81-144.

Brewer, A. (2006). La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden interno de los países de América Latina. Ponencia para el Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Mérida

Bernal, C & Moya F. (2018). Principios del derecho internacional humanitario (DIH). En C. A. Bernal-Castro, M. F. Moya-Vargas, J. Carvajal-Martínez & M. Tirado-Acero. Derecho internacional humanitario en el conflicto armado colombiano. (pp. 153-214). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Caritas (2018). ¿Quiénes somos? Tomado de: <https://www.caritas.org/quienes-somos/?lang=es>

Centro Regional de Atención a las Víctimas (22 de abril de 2022). Respuesta a derecho de petición Radiado No. 20227209720161.

Coraggio, J (2011). Economía Social y Solidaria: el trabajo antes que el capital. ISBN: 978-9978-22-999-6. Ediciones Abya-Yala: Quito.

Calderón, E. (2018) "Los incoterms como instrumento de derecho suave (soft law)". En *Revista E-Mercatoria*, vol. 17, n.º. DOI: <https://doi.org/10.18601/16923960.v17n1.02>

Coulanges, S (2018). Elementos sociohistóricos para entender la migración haitiana a República Dominicana. *Papeles de Población*, vol. 24, núm. 97. Universidad Autónoma del Estado de México, México. DOI: <https://doi.org/10.22185/24487147.2018.97.29>

Cardenas, L (2021). Autorizan corredores humanitarios diarios para haitianos en Cali. *LaFM*. Tomado de: <https://www.lafm.com.co/colombia/autorizan-corredores-humanitarios-diarios-para-haitianos-en-cali>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-234 de 2017 (M.P. Maria Victoria Calle Correa: Abril 20 de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-400 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero: Agosto 10 de 1998).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-615 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: Septiembre 2 de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-191 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Marzo 20 de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-085 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: Febrero 16 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-438 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos: Julio 10 de 2013).

Corte Suprema de Justicia. Gaceta Judicial No. 1900 (Director Julian Motta Salas, Relator de la Corte). Bogotá, abril 10 de 1936.

Defensoría del Pueblo (16 de noviembre de 2021). Respuesta derecho de petición Radicado No. 20210040904241241

Defensoría del Pueblo (19 de marzo de 2018). La ruta de las personas migrantes irregulares en Urabá. *Defensoría del pueblo Colombia*. Tomado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/especiales/uraba/cr%C3%B3nica---la-ruta-de-personas-personas-migrantes-ilegales.html>

Donnati, P. (1997). El desarrollo de las organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. ISSN 0210-5233, N° 79, págs. 113-142

De lauri, A. (2021). El humanitarismo. una breve reseña. CMI. INSIGHT: 04

Defensoría del Pueblo (13 de agosto de 2021). Defensor del pueblo verificó situación de personas migrantes en terminal de transportes de Cali. *Defensoría del pueblo Colombia*. Tomado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10357/Defensor-del-Pueblo-verific%C3%B3-situaci%C3%B3n-de-personas-personas-migrantes-en-terminal-de-transportes-de-Cali-Cali-personas-personas-migrantes.htm>

De la Rosa, Y. y Ariza, O (2019). Teorías aplicables al derecho internacional e interamericano de derechos humanos. Vol. 11. No. 21: 110-122

El País (8 de agosto de 2021). El éxodo silencioso de los haitianos en América Latina. Tomado de: <https://elpais.com/internacional/2021-08-09/el-exodo-silencioso-de-los-haitianos-en-america-latina.html>

El País (10 de agosto de 2021). Las medidas que tomó el Gobierno por la masiva llegada de haitianos a Colombia. *El País*. Tomado de: <https://www.elpais.com.co/colombia/las-medidas-que-tomo-el-gobierno-por-la-masiva-llegada-de-haitianos-a.html>

Evans, T. Harris, J. (2004). Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, Vol 34, pp 871-895.

France24 (5 de octubre de 2021). Chile desmantela una red criminal que traficaba con niños de personas migrantes haitianos. Tomado de: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20211004-chile-personas-migrantes-haitianos-traffic-personas>

Galiana, A. (2016). La expansión del Derecho flexible y su incidencia en la producción normativa. AFD, (XXXII), 297-322. Número 39 Publicación actas Congreso Internacional 70 Aniversario Declaración Universal de Derechos Humanos. ISSN: 1138-9877

Garkish, M; Heidingsfelder, J y Beckmann, M, (2017). Third Sector Organizations and Migration: A Systematic Literature Review on the Contribution of Third Sector Organizations in View of Flight, Migration and Refugee Crises. International Society for third sector research. DOI 10.1007/s11266-017-9895-4

Henderson, H. (2004). Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine. *Revista IIDH*, Vol 39, pp 71-99.

Huertas, J (2016). Monismo moderado colombiano: examen a la teoría oficial de la corte constitucional desde la obra de Alfred Verdross. *Vniversitas*, 197-234 (2016). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj132.mmce>

Jerez, A. y Revilla, M. (1998). El Tercer Sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico. *Sociedad en Debate*; Vol 4, No 2.

LGA (2008). Working with the third sector. Front office shared services.

Lipsky, M. (2010[1980]). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation

Lotta, G. & Pires, R. (2019). Street-level burecraucracy research and social inequality. En Hupe, P (Ed.). *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy: The Ground Floor of Government in Context*.

Monroy Cabra, M. (2002) *Derecho Internacional Público*, Bogotá, Colombia: Ed.Temis

Monzon, Jose Luis (2006), Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del tercer sector, En: Revista de Economía pública, social y cooperativa. CIRIEC- España.

Nair, P; Espinoza, M; Zapata, P; Tiwary, S; Castro, F; Nizami, A; Jorgensen, N; Yadav, A; Oza, E; Khan, F; Ranjan, R; Zocchi, B; Barve, S y Barraco, M. (2021). Migration, Pandemic and Responses from the third sector: Lessons from Brazil and India. QMUL: London.

Naidoo, K y Tandom, R. (1999). The Promise of Civil Society. En Naidoo, Kumi yTandom, Rajesh (Ed.) Civil Society at the Millenium. Kumarian Press, Hartford, CT.

Nogueira, H (1998). Constitución y derecho internacional de los derechos humanos. Insituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Pág 625-667.

Novak, F. (2013). Los criterios para la interpretación de los tratados. THEMIS, Revista de Derecho. Vol 63, pp 71-88.

OCHA (s.f). Principios Humanitarios. tomado de: [https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM\\_HumPrinciple\\_Spanish.pdf](https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf)

Ortega, M; Luna, A; Gutiérrez, P y Bent, Jeniffer (2017). Aplicabilidad de los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico interno del estado colombiano. Universidad Sergio Arboleda: Bogotá.

Pestoff, V. (2005). The Third Sector and the Democratization of the Welfare State – Revisiting the Third Sector and State in Democratic and Welfare Theory. Ostersund: Research Report.

Pallares, J. (2004), Derecho Internacional Público, Bogotá: Ed. Leyer.

Pimentel, M. L. & Castro, G. (2018). Inmigración haitiana en Sudamérica y sus influencias sociales y jurídicas en Brasil. En L. Albor-Chadid, M. L. Pimentel Cotinguiba, D. C. Fernández-Matos y G. Castro Cotinguiba (Comp).

Prada, B. (2017). Colombia: corredor estrategico para el paso de inpersonas personas migrantes ilegales. Ensayo de opción de grado diplomado en geopolítica. Universidad Militar Nueva Granada.

Personería Santiago de Cali (23 de marzo de 2022). Respuesta derecho de petición Radicado No. 20222100095411.

Reflexiones sobre las migraciones en América Latina (pp.47-67). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.

Riaño, J. (11 de mayo de 2021). El drama migratorio de miles de haitianos por los países de América. France24. Tomado de: [https://www.france24.com/es/programas/personas\\_personas\\_migrantes/20210511-drama-migratorio-haitianos-transito-america-eeuu](https://www.france24.com/es/programas/personas_personas_migrantes/20210511-drama-migratorio-haitianos-transito-america-eeuu)

R4V (2022). ¿Qué es el GIFMM?. Tomado de: [https://www.r4v.info/es/colombia#:~:text=El%20Grupo%20Interagencial%20sobre%20Flujos,refugiados%20y%20personas\\_personas\\_migrantes%20en%20Colombia](https://www.r4v.info/es/colombia#:~:text=El%20Grupo%20Interagencial%20sobre%20Flujos,refugiados%20y%20personas_personas_migrantes%20en%20Colombia)

Sanchez, L. (2019). El sistema de Hard-Law y Soft-Law en relación con la defensa de los derechos fundamentales, la igualdad y la no discriminación.

Toro, J. (2000). Contribuir a la Conformación del Estado Social de Derecho: Un Desafío para las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL). En Codesarrollo. Directorio Guía de Entidades Sin Ánimo de Lucro. Medellín.

Unidad Administrativa Migración Colombia (29 de abril de 2022). Respuesta acción de tutela 036 del 28 de abril de 2022. Radicado 76-001-31-05-019-2022-00135-00

Valle al Instante 1 ( 7 de agosto de 2021). Gerente de Terminal Cali, Ivanov Russi sobre la presencia de haitianos en la ciudad [video]. Tomado de: <https://www.facebook.com/watch/?v=569638604036250>

Valencia, H (2008), Derecho Internacional Público, Ed. Librería Jurídica Comlibros

Vásquez, C. (2016). Ubicación de las normas internacionales de contenido económico en el ordenamiento jurídico colombiano: análisis doctrinario. Estudios de Derecho. 73 (161), 227-249. DOI: 10.17533/udea.esde.v73n161a11

Villar, R. (2001). LA INSTITUCIONALIDAD POLITICA Y EL TERCER SECTOR EN COLOMBIA: NOTAS PARA UNA REFLEXION. Ponencia presentada al Tercer Encuentro de ISTR-LAC. Buenos Aires.