

Norte de Santander: la compleja coyuntura de la migración

“Por una frontera garante de los derechos humanos”

Wooldy Edson Louidor*



REUTERS / CARLOS EDUARDO RAMÍREZ

Lejos de ser una reseña, el presente artículo expone el proceso, el diseño y algunos resultados de la investigación, como una invitación a examinar la fuente primaria que dio origen al texto. Tal vez su valor estribe en mostrar cómo el libro decanta los múltiples sentidos que cobra una frontera tan compleja

como la colombo-venezolana: frontera geográfica binacional para los dos pueblos, frontera apostólica para la misión de la Compañía de Jesús, frontera epistemológica para los estudiosos de la migración y frontera política, en particular para la Colombia del posacuerdo



SJR COLOMBIA

Por una frontera garante de los derechos humanos. Colombianos, venezolanos y niños en estado de apatridia en el Norte de Santander (2015-2018). Este es el título del nuevo libro que dos entidades de la Compañía de Jesús en Colombia lanzaron conjuntamente el pasado 5 de mayo de 2019 en la Feria Internacional del Libro de Bogotá. Se trata del Servicio Jesuita a Refugiados (JRS Colombia, por sus siglas en inglés) y el Instituto de Estudios Sociales y Culturales *Pensar*, una unidad de investigación de la Pontificia Universidad Javeriana. De agosto de 2017 a julio de 2018, un equipo mixto de ambas obras jesuitas realizó una investigación sobre la coyuntura migratoria del Norte de Santander entre 2015 y 2018, de la cual este libro es el resultado.¹

Esta publicación aborda un tema de actualidad para Colombia y Venezuela: la compleja coyuntura en la frontera común, en particular en el Norte de Santander. Esta complejidad se refleja de manera particular en la situación de migración forzada (emigración venezolana y retorno colombiano) que enfrentan cientos de miles de personas², entre colombianos, venezolanos, colombo-venezolanos, y niños sin una nacionalidad, que llegan al Norte de Santander en busca de protección. Sin embargo, la mayoría de estas personas se encuentra desprotegida en

esta zona fronteriza al no poder acceder a sus derechos fundamentales (educación, salud, vivienda, entre otros), a pesar del gran despliegue mediático de discursos de buenas intenciones que vienen haciendo las autoridades colombianas a favor de los “connacionales” retornados y “hermanos venezolanos”.

Ante esta coyuntura del Norte de Santander, que ya de por sí ha sido históricamente abandonado y marginado (al igual que la mayoría de las fronteras de Colombia), ¿cómo comprender de la mejor manera posible la desprotección de este gran número de personas que llegan del país vecino?, ¿cómo enfrentar eficazmente esta desprotección para poder devolver a estas personas sus derechos humanos y su dignidad? A lo largo de sus casi doscientas páginas, el texto busca responder a estas dos preguntas generadoras.

Inspirados en los trabajos de la académica colombiana Socorro Ramírez y del filósofo francés Étienne Balibar (y de otros destellos teóricos de Homi Bhabha, Pierre Bourdieu, Abdelmalek Sayad y Seyla Benhabib), los cinco autores del libro empezamos por invitar a los lectores a repensar la frontera colombo-venezolana desde el enfoque de derechos humanos y la perspectiva binacional. Se trata, según nosotros, de ver este bello

Era completamente nueva la específica coyuntura migratoria “paradojal”, en la que importantes flujos de personas en situación de migración forzada no dejaban de llegar al Norte de Santander en busca de protección, pero lo que encontraban como respuesta era la desprotección.

lugar no como un límite que separa, excluye y divide, sino como un ecosistema rico y diverso que ha unido a los dos pueblos cultural, social, política, histórica y ecológicamente.

Es una *frontera geográfica binacional*. No es en vano que esta frontera, que cuenta con una extensión de 2 mil 219 kilómetros y un sinfín de “trochas”, ha sido considerada “la más viva del continente americano”; aunque se ha preferido estigmatizarla por la terrible mixtura de corrupción, violencia, contrabando, pobreza, delincuencia, narcotráfico y conflictos entre gobernantes de lado y lado, de que ha sido teatro.

De allí el título del libro y todo el desarrollo de su introducción, que plasman el llamado que hace la publicación.

UN PROCESO DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y CO-PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

La investigación que da origen al libro nace de múltiples diálogos sostenidos en Bogotá y Cúcuta entre investigadores del Instituto *Pensar* y colaboradores del JRS Colombia, en torno a la compleja situación de la frontera colombo-venezolana que se viene presentando desde agosto de 2015. Esa coyuntura de total desprotección de las personas en situación de migración forzada requiere –decíamos anteriormente– a la vez de una mejor comprensión y respuesta por parte de nosotros, en cuanto dos obras jesuitas muy diferentes pero inspiradas en la misma misión de trabajar por una sociedad justa, incluyente, solidaria y hospitalaria en Colombia. En este sentido, esta es una frontera para dicha misión: una *frontera apostólica*. Desde un inicio, tuvimos claro como equipo de investigación este horizonte común teórico, práctico y basado en estos valores humanos, ciudadanos e ignacianos.

Ante la realidad que se estaba viviendo en esta zona, teníamos varias preguntas a las cuales no encontrábamos respuestas por ningún lado: ni desde el campo emergente de los estudios migratorios que el Instituto *Pensar* venía explorando, ni desde el territorio situado del Norte de Santander en el cual el JRS Colombia ha estado trabajando hace aproximadamente diez años. Era completamente nueva la específica coyuntura migratoria “paradojal”, en la que importantes flujos de personas en situación de migración forzada no dejaban

de llegar al Norte de Santander en busca de protección, pero lo que encontraban como respuesta era la desprotección. Y esto, a pesar de los esfuerzos loables de la institucionalidad colombiana y la cooperación internacional, así como de las múltiples texturas de solidaridad y hospitalidad manifestadas por la comunidad local urbana y rural.

Los problemas que esta coyuntura planteaba exigían, pues, un esfuerzo analítico que implicara la movilización de herramientas epistemológicas, conceptuales y teóricas, así como de conocimientos prácticos y experienciales de terreno. Para comprender una realidad tan *compleja*, hay que hacer un análisis *complejo* y contar con herramientas epistemológicas *complejas*: esta fue la primera lección que se nos impuso. Esta frontera se convertía para nosotros en una *frontera epistemológica*.

En este sentido, la colaboración entre nuestras dos entidades jesuitas se veía más que necesaria y –de hecho– se dio de manera espontánea; lo que generó esperanza tanto para la labor de investigación del Instituto *Pensar* como para el trabajo en terreno del JRS Colombia. Inmediatamente se conformó un equipo de investigadores mixtos que se dio a la tarea de elaborar una propuesta de investigación (con los requisitos exigidos por la academia en esta materia) que pudiera, al mismo tiempo, traducirse en un proyecto para la búsqueda de fondos (con los requerimientos técnicos exigidos por los financiadores). La tarea era doble y requería de capacidades y gestiones diferentes, pero complementarias y orientadas a favor de una causa común.

Después de semanas de trabajo conjunto, el equipo produjo la propuesta de investigación y el proyecto de búsqueda de financiamiento, resultado de esta colaboración que apenas iniciaba. Ambos productos se titularon: *Vacíos de protección y desafíos de la política pública de Colombia en torno al acceso a derechos de los connacionales retornados y migrantes forzados venezolanos en la frontera entre los dos países*.

Debido a la pertinencia de la propuesta investigativa y a la gestión eficaz del JRS Colombia en torno a la búsqueda de fondos para el proyecto, las dos organizaciones internacionales Open Society Foundations de los Estados Unidos de América y Cáritas alemana aceptaron financiar la realización del estudio como un primer paso que debía llevar a pos-

Se respiraba en el ambiente investigativo cierta pulsión estadística y sensacionalista que, en gran parte, hacía eco a ciertos medios de comunicación, los cuales se alarmaban de la venezolanización de la frontera y de Colombia.

teriores acciones de incidencia política, atención humanitaria y empoderamiento local. Este financiamiento permitió robustecer el equipo mixto de investigación por medio de la contratación de una joven asistente de investigación. Luego, se formalizó la colaboración entre ambas entidades jesuitas a través de un protocolo de entendimiento interinstitucional.

De agosto de 2017 a julio de 2018 se implementó la investigación a través de múltiples acciones: revisión de estado de arte, afinamiento del diseño conceptual-metodológico, e inclusión de las retroalimentaciones que habían surgido en diálogos con colegas investigadores; toma de contactos con autoridades, organizaciones, migrantes venezolanos y retornados colombianos en Bogotá y desde el terreno; realización de visitas exploratorias en el Norte de Santander y participación en espacios de encuentro en Cúcuta y Bogotá; aplicación de los instrumentos de investigación propiamente dichos; y, finalmente, validación de los resultados del estudio en Cúcuta y escritura del informe de la investigación.

En este proceso que duró un año exactamente, el equipo de investigación se reunió varias veces en Cúcuta, Bogotá y por Skype para intercambiar, dialogar, actualizar informaciones, enriquecer el análisis de contexto, discernir en común y decidir conjuntamente a lo largo de todas las fases del estudio. Queda aún por sistematizar este bello ejercicio de coproducción de conocimiento y colaboración simétrica entre dos obras jesuitas que pusieron, cada una, lo mejor que sabe hacer en provecho de la frontera colombo-venezolana, que –como lo decíamos– es también una “frontera apostólica” para la misión de la Compañía de Jesús.

UN DISEÑO CRÍTICO Y CREATIVO ANTE “UNA FRONTERA EPISTEMOLÓGICA”

El equipo definió la investigación como *exploratoria*, por las dos siguientes razones. Por un lado, constituye uno de los primeros estudios que se hace sobre la frontera colombo-venezolana desde el particular enfoque de protección de derechos humanos; se espera que abra el camino en esta línea y sea completado por otros estudios posteriores. Por el otro, deberá aportar conocimientos para fortalecer la labor del JRS Colombia en el Norte de Santander y contribuir a todas las obras jesuitas colombianas (co-

legios, parroquias y otros) interesadas en comprender y transformar la realidad de dicha frontera.

La definición del enfoque fue central para la investigación, ya que constituía nuestro punto de partida epistemológico, es decir: el locus desde el cual se fundamenta la investigación. Siendo un enfoque de derechos humanos, este parte de los lineamientos de los instrumentos jurídicos de protección de derechos humanos a nivel internacional y regional (incluyendo los del llamado *derecho blando*), de la legislación y política migratoria de Colombia, así como de las exigencias éticas de solidaridad y hospitalidad planteadas en particular por el papa Francisco. Toda la segunda parte (“Análisis multiescalar de los instrumentos jurídicos”) del segundo capítulo del libro, decanta en detalle el planteamiento de este enfoque; además, hace de manera crítica un balance de la legislación y política migratoria colombiana (y su implementación) y una evaluación de la aplicación de dichos instrumentos del derecho internacional –en concreto– a la migración venezolana, desde 2015, por parte del Estado colombiano.

Resulta que este enfoque de derechos humanos no ha sido común en los estudios y publicaciones sobre la frontera colombo-venezolana. Al contrario, ha habido una reverberación de diagnósticos e investigaciones tipo *think tank* que han buscado contabilizar, medir, cifrar, cuantificar, la emigración venezolana, así como dimensionar o calibrar la crisis humanitaria que viven las personas venezolanas en la frontera. Se respiraba en el ambiente investigativo cierta pulsión estadística y sensacionalista que, en gran parte, hacía eco a ciertos medios de comunicación, los cuales se alarmaban de la *venezolanización* de la frontera y de Colombia.

Frente a ello, hicimos el ejercicio de elaborar un estado del arte casi exhaustivo sobre el conjunto de libros, artículos, diagnósticos e informes, de carácter académico o no, que fueron publicados sobre esta frontera, a partir de agosto de 2015. Encontramos –sin ninguna sorpresa– que la mayoría de estos textos abordaban temas relacionados con seguridad, comercio binacional, corrupción, economía, contrabando, entre otros. Un pequeño porcentaje –por ejemplo, informes de agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de organismos nacionales e internacionales de derechos

Era lógico que había que hacer un esfuerzo de análisis para superar las miradas sesgadas, parciales y polarizantes, los puntos ciegos y así poder mirar la realidad en su verdad y complejidad. En este sentido, nos topábamos con una frontera epistemológica que había que cruzar para afinar nuestros instrumentos y categorías de pensamiento.

humanos y por supuesto del JRS—, trataba el tema de los derechos humanos y de la protección de las personas en situación de migración forzada.

Fuimos incluso más allá en nuestro ejercicio, al intentar visualizar las consecuencias directas de este poco abordaje de los derechos humanos en las maneras como se piensa, conceptualiza, comprende y analiza la coyuntura actual de la frontera. Hallamos, entre otras, las dos siguientes consecuencias:

La primera es que en estas visiones predominan una serie de claves de análisis centradas en seguridad, economía, problemas de reglamentación, dificultades institucionales, falta de visión a largo plazo, asistencia humanitaria, por encima de otras claves relacionadas con derechos, protección, acceso a derechos: es decir que el lenguaje y la perspectiva de los derechos humanos eran sub-representados.

Una segunda consecuencia tiene que ver con los puntos ciegos, que no permitían ver la complejidad de la frontera y, de manera especial, la coyuntura migratoria actual. Entre los varios puntos ciegos que señala el libro, menciono tres:

1. *La dificultad de evaluar la eficacia real de la respuesta excepcional de la institucionalidad colombiana* (hasta julio de 2018), debido a la incongruencia entre los discursos mediatizados de solidaridad con colombianos retornados y migrantes venezolanos por parte del Gobierno de Juan Manuel Santos y la realidad de desprotección que estos (y sus hijos) están viviendo

en la frontera. Lo que se escuchaba en los grandes medios en Colombia tenía poco o nada que ver con lo que pasaba realmente en el Norte de Santander.

2. *La cucutización de la emergencia en la frontera* que no dejaba mirar hacia otros territorios del Norte de Santander (por ejemplo, el Catatumbo y el Tibú) para “darse cuenta de los riesgos y las amenazas relacionados con la internacionalización del conflicto armado con la eventual participación de migrantes venezolanos” (p.71). Sabiendo que la guerra continúa en varios territorios del Norte de Santander y la migración forzada se está dando en dicho contexto de violencias.

3. *La negativa del Gobierno de Juan Manuel Santos a reconocer la existencia y la magnitud real de una crisis humanitaria en el Norte de Santander.*

En el libro se dedica todo un capítulo a describir minuciosamente y analizar críticamente este conjunto de claves de análisis, grises y puntos ciegos en torno a la coyuntura migratoria de la frontera colombo-venezolana. Era lógico que había que hacer un esfuerzo de análisis para superar las miradas sesgadas, parciales y polarizantes, los puntos ciegos y así poder mirar la realidad en su verdad y complejidad. En este sentido, nos topábamos con una *frontera epistemológica* que había que cruzar para afinar nuestros instrumentos y categorías de pensamiento. Para ello, tuvimos que hacer un trabajo epistemológico (inspirado en la sociología reflexiva de Pierre Bourdieu), empezando con nosotros mismos,



EFE / SCHNEYDER MENDOZA



SJR LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

El ser unas personas “sin nombres” es el símbolo más inequívoco y el ejemplo más elocuente de que son unos “sin estatus jurídico” (como si vivieran en un “estado de excepción”), “sin hogar”, “sin Estados” y “sin mundo”. Entendíamos que todo el drama jurídico, político-administrativo, social, humano y humanitario que implica la desprotección de estas personas se encontraba allí, condensado en germen, en este hecho epistemológico.

los investigadores: era pues necesario hacernos conscientes de nuestros propios prejuicios o prenociones para poder controlarlos y así limpiar lo mejor posible los lentes con los que íbamos a mirar la realidad de la frontera. En este sentido, el equipo de investigación decidió partir de preguntas; en particular, estas tres:

*Los venezolanos que emigran a Colombia desde 2016 aproximadamente a raíz de la crisis generalizada en su país de origen, qué son: ¿refugiados o migrantes económicos?*³

*Los colombianos que han estado retornando al país, qué son: ¿ciudadanos –algunos de ellos, víctimas del conflicto armado–, a quienes su Estado debe garantizar sus derechos constitucionales o simples beneficiarios de unos programas de retorno en el posacuerdo (“sujetos económicos”)?*⁴

*Los niños que llegan a Colombia, principalmente aquellos que no tienen nacionalidad venezolana ni tampoco la pueden obtener a corto y mediano plazo, y a los que el Estado colombiano les niega la nacionalidad, ¿qué son?, si no son apátridas –tal como lo afirman contundentemente las autoridades del país–.*⁵

Estas tres preguntas nos abrieron un mundo lleno de dolor y sufrimiento en el Norte de Santander: madres, niños, enfermos, jóvenes, familias separadas, mujeres víctimas de violencia..., que es-

peraban un acta de nacimiento, un cupo en el colegio, una atención médica, unas medicinas, unas terapias, unos exámenes, una ayuda humanitaria, los beneficios de programas del Estado, la posibilidad de regularizar su situación migratoria para poder trabajar, entre otros. Son preguntas que muestran cómo la desprotección afecta a vidas concretas, personas de carne y hueso, familias e incluso comunidades enteras –como los indígenas yukpas– que se encuentran en desarraigo.

Las dificultades para empezar el estudio tenían que ver primeramente con la ausencia de categorías para nombrar, definir y clasificar a estas tres poblaciones concretas que vienen llegando a la frontera desde agosto de 2015: *colombianos que retornan* (¿ciudadanos o beneficiarios de programas de retorno?), *venezolanos que llegan* (¿migrantes o refugiados?) y *niños/niñas sin una nacionalidad* (¿apátridas o qué?).

El ser unas personas “sin nombres” es el símbolo más inequívoco y el ejemplo más elocuente de que son unos “sin estatus jurídico” (como si vivieran en un “estado de excepción”), “sin hogar”, “sin Estados” y “sin mundo”. Entendíamos que todo el drama jurídico, político-administrativo, social, humano y humanitario que implica la desprotección de estas personas se encontraba allí, condensado en germen, en este hecho epistemológico. De allí el peso tan importante que el estudio acordó al marco teórico y metodológico que se desarrolla en el primer capítulo.

La delimitación del periodo de estudio se hizo con base en agosto de 2015 como punto de partida, ya que en esta fecha el presidente venezolano Nicolás Maduro decidió cerrar la frontera, deportar y retornar forzosamente a aproximadamente 20 mil colombianos hacia el Norte de Santander. La delimitación tomó como punto final julio de 2018, fecha que coincide con el fin de nuestra investigación, con la publicación del Decreto 1288 del 25 de julio de 2018 (que anunció finalmente una política de atención humanitaria a migrantes venezolanos y retornados colombianos, más allá de la respuesta a la emergencia social en la frontera) y también con la terminación del segundo mandato de Santos como presidente de Colombia (el 8 de agosto del mismo año).

También la definición de la población objeto de estudio se hizo con base en

Para el diseño teórico-conceptual de la investigación fue clave la categoría de “vacíos de protección”, redefinida de manera sofisticada (a diferencia del uso operativo que le viene dando el Acnur) por el Instituto Pensar –a partir de varios trabajos teóricos anteriores–...

estos tres segmentos demográficos, de los cuales partían nuestras preguntas: los colombianos que retornan (víctimas del conflicto armado o no), los venezolanos que llegan (incluyendo allí a todas las categorías y las que no tienen ninguna) y los niños sin una nacionalidad.

Esta delimitación temporal, espacial y poblacional de la investigación se recoge en el subtítulo del libro: *colombianos, venezolanos y niños en riesgo de apatridia en el Norte de Santander (2015-2018)*.

Por otra parte, el enfoque de derechos humanos nos permitió plantear que las tres poblaciones objeto de estudio enfrentaban no solamente una crisis humanitaria o un problema de seguridad, falta de empleo, carencias de servicios básicos, entre otras, sino una situación (in)humana en la que no tenían acceso al disfrute de sus derechos (ni aquí en Colombia, ni allá en Venezuela). Se encontraban pues ante serias dificultades existenciales, relacionadas con graves problemas de salud, alimentación, inseguridad, educación... (todos los derechos humanos básicos), para vivir y poder disfrutar de su dignidad humana.

El equipo de investigación planteaba de manera radical la problemática de la frontera en términos de derechos humanos y de protección. Por lo tanto, se enfocó en comprender los factores (no del todo evidentes) que han provocado esta desprotección generalizada de los derechos humanos. Es decir, se optó por un análisis lo más integral posible (holístico) que articulara lo estructural y lo coyuntural, la larga duración y el contexto inmediato, lo objetivo-institucional y lo subjetivo-personal, lo descriptivo y lo propositivo. Un análisis, que fuese acorde con la realidad de esta frontera que investigadores, como la académica colombiana Socorro Ramírez, nos enseñó a mirar desde su complejidad histórica, geográfica, política, ecológica y cultural.

Para el diseño teórico-conceptual de la investigación fue clave la categoría de “vacíos de protección”, redefinida de manera sofisticada (a diferencia del uso operativo que le viene dando el Acnur) por el Instituto *Pensar* –a partir de varios trabajos teóricos anteriores– como:

[...] un conjunto de dificultades, obstáculos, fallas, carencias, insuficiencias, debilidades, disparidades, incongruencias y acciones contraproducentes de

múltiples índoles (conceptual, analítica, jurídica, política, institucional, social), que impiden que un grupo de personas acceda al disfrute de sus derechos fundamentales y, así, se vea arrojado a una situación de desprotección. (p. 52)

Dicha categoría, así repensada, permitió a la vez conceptualizar y aplicar a la realidad de la frontera este análisis integral de todo aquello que impide que un individuo o un grupo de personas accedan al disfrute de sus derechos humanos. Esto “aquello” puede ir desde lo más abstracto (lo conceptual y epistemológico) hasta lo más concreto (lo social y lo político-institucional); cubre pues un gran plexo de dimensiones, variables y aspectos. De esta manera, dicha categoría era apta para ampliar teóricamente el espectro del análisis, pero sin perderse en elucubraciones innecesarias; y, al mismo tiempo, dar contenido empírico (sin ser esclava de la tiranía de lo real) a unos conceptos previamente construidos. Expliquemos.

Por ejemplo, las tres preguntas mencionadas de las que partimos en el estudio caben perfectamente en el gran espectro analítico de la categoría de *vacíos de protección* y, de hecho, constituyen el primer factor (“aquello” conceptual o categorial) que explica la desprotección, comprobable empíricamente, de las tres poblaciones objeto de estudio. De hecho, esas tres preguntas nos habían obligado a los investigadores a construir una categoría amplia (más amplia que las existentes e incluso que el uso operacional que el Acnur venía dando a los *vacíos de protección* –un uso a su vez orientado a analizar en qué medida los Estados y gobiernos aplican o no y hasta dónde los estándares de la protección internacional de los derechos humanos de refugiados–) para comprender la dificultad “categorial” que los nuevos migrantes forzados enfrentan hoy día. Ilustremos con el caso de los migrantes venezolanos.

Los venezolanos que llegan a Colombia (y a todo el continente americano e incluso a países de Europa) son ejemplos de estos nuevos migrantes forzados que –se dice– podrían no calificar jurídicamente para ser refugiados *de iure* o reconocidos (porque no hay, por decirlo así, una guerra civil o armada interna en Venezuela), pero tampoco se pueden considerar simplemente como migrantes,

El equipo de investigación viajó a Cúcuta y sus periferias, a los municipios aledaños del Norte de Santander –Puerto Santander y Banco de Arena– para conocer de primera mano la realidad de los migrantes venezolanos y retornados colombianos. Nos impactaron los testimonios recogidos en los grupos focales y en las historias de vida.

ya que su migración es forzosa; claro está que las causales de su migración no son las mencionadas por el *Estatuto de Refugiados de 1951 de la ONU*, sino otras igualmente forzosas (la crisis humanitaria, por ejemplo). Esta dificultad “categorial” se vuelve aún más compleja en los llamados “flujos mixtos” (igualmente ejemplificado en el caso de la migración venezolana al Norte de Santander), en los que llegan a la frontera de otro país olas mezcladas de refugiados, migrantes económicos, víctimas de trata y tráfico, entre otros; lo que vuelve casi imposible discernir y decidir quién sí necesita protección internacional y quién no.

Estas dificultades obligan a hacer un “rodeo teórico” para construir una categoría sofisticada y no simplemente operativa, que sea capaz de abarcar estas complejidades –relacionadas con la ruptura de dicotomías, por ejemplo, entre migrantes voluntarios y refugiados–, características de las nuevas migraciones forzadas pos Guerra Fría (es decir, las que se han producido desde la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), construir el objeto de estudio y proveer el marco teórico-metodológico adecuado para el desarrollo de la investigación. La categoría de *vacíos de protección* jugó justamente este triple papel, facilitando la construcción de un gran plexo de variables para estudiar las cuatro dimensiones de los vacíos de protección de las tres poblaciones objeto de estudio que nos interesaba abordar en el estudio: las dimensiones conceptuales-analíticas, jurídicas, político-institucionales y sociales.

Para llevar a cabo la *operacionalización* de la investigación, se aplicaron los siguientes instrumentos metodológicos de corte cualitativo:

- Revisión documental de un gran número de publicaciones realizadas sobre el tema de la frontera colombo-venezolana, desde agosto de 2015.
- Once (11) entrevistas en profundidad semiestructuradas a funcionarios de gobierno y Estado, centros de salud y de acogida de migrantes, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil.
- Cinco (5) grupos focales y decenas de historias de vida de población con necesidades específicas, tales como madres gestantes y lactantes, migrantes venezolanos en un centro de acogida, niños venezolanos que estudian en un colegio de Cúcuta, líderes de

comunidades rurales y barrios urbanos que acogen a personas venezolanas, entre otros.

- Observación participante con la comunidad indígena yukpa, proveniente de Venezuela, que se estableció en la periferia de Cúcuta (Barrio Escobar).

El equipo de investigación viajó a Cúcuta y sus periferias, a los municipios aledaños del Norte de Santander –Puerto Santander y Banco de Arena– para conocer de primera mano la realidad de los migrantes venezolanos y retornados colombianos. Nos impactaron los testimonios recogidos en los grupos focales y en las historias de vida.

También aprendimos mucho de las personas, habitantes del Norte de Santander que conocen muy bien ese contexto, que aceptaron –en entrevistas– compartir con nosotros no solo los posicionamientos oficiales de los organismos a los que pertenecen, sino también sus apreciaciones y reflexiones personales en el marco de esta nueva coyuntura inédita.

Conversamos con profesores-investigadores de la Universidad Simón Bolívar y la Universidad Católica del Táchira; funcionarios de la Defensoría del Pueblo (Norte de Santander), la Cancillería (Programa Colombia Nos Une), la Personería Municipal de Puerto Santander, la Registraduría Departamental del Norte de Santander, el Servicio de Urgencias Hospital Erasmos Meoz y el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias-CRUE (Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander); miembros del Consejo Noruego para Refugiados, de OCHA (Norte de Santander), del Acnur (Oficinas de Cúcuta y Bogotá) y del Centro de Migraciones (Escalabrinianos).

RESULTADOS QUE ARROJAN DETALLES SOBRE LA DESPROTECCIÓN

Desde un sólido marco epistemológico y teórico-metodológico, la investigación pudo desmenuzar los detalles de la compleja realidad del Norte de Santander para comprender por qué y cómo las tres poblaciones objeto de estudio no podían acceder al disfrute de sus derechos, de agosto de 2015 a julio de 2018.

Se revisó una amplia gama de documentos e instrumentos publicados por la misma institucionalidad colombiana para responder de manera excepcional a la mencionada coyuntura considerada de emergencia social. Se analizó el con-

También se alude a las necesidades de protección de grupos étnicos, por ejemplo, los indígenas (en particular, los binacionales), quienes hablan poco español, sufren de la exclusión estructural acá y allá y cuyos derechos étnicos son violados o desconocidos.

junto de procedimientos y mecanismos político-administrativos y operativos que han buscado llevar dichas directrices institucionales oficiales a la práctica, a partir de las oficinas públicas locales. Se cartografiaron los espacios de coordinación dentro de la arquitectura institucional del Estado colombiano, en particular desde la articulación entre lo local (en el Norte de Santander) y lo central (en Bogotá), en el marco de la respuesta ante la realidad de la frontera.

Basados también en este minucioso trabajo analítico, los principales resultados de la investigación logran dar cuenta de los importantes detalles, donde justamente *está el detalle*—como bien lo reza la expresión popular—, que explican el por qué y el cómo de la desprotección de las tres poblaciones objeto de estudio. Lejos de generalizar y criticar de manera genérica, dichos resultados proyectan radiográficamente los mecanismos que no funcionan, los procedimientos que no son adecuados, las actitudes que no ayudan, en el marco de la respuesta de la institucionalidad colombiana. Dichos resultados se encuentran de manera exhaustiva en los dos últimos capítulos del libro, dedicados a los vacíos y necesidades de protección.

Si bien dichos vacíos, en particular los conceptual-analíticos, jurídicos y político-administrativos, se exponen de manera analítica, intentando arrojar una explicación estructural de la desprotección, con base en afirmaciones, consideraciones y posiciones (de alta com-

plejidad técnica) hechas por expertos, autoridades y especialistas durante las entrevistas en profundidad semiestructuradas; los vacíos sociales, que evidencian las necesidades de protección, son presentados por medio de testimonios igualmente potentes y dibujos muy dicentes, realizados por las personas (con especial vulnerabilidad compartida) que participaron en los grupos focales.

Como consecuencia de ello, por un lado, el libro está trenzado de testimonios (algunos extensos) a través de los cuales los mismos sujetos desprotegidos cuentan—con sus voces, narrativas y dibujos— su sufrimiento y también sus esperanzas. Por el otro, la publicación expone el calvario administrativo-institucional que enfrentan a diario los funcionarios locales de la institucionalidad colombiana en su tarea de responder a esta coyuntura difícil, en medio de una sistemática desconexión con las autoridades centrales de Bogotá y ante el miedo constante a ser castigados por eventuales errores administrativos.

Con respecto a las necesidades de protección, el estudio menciona las de familias venezolanas que llegan (y siguen llegando) en absoluta precariedad al Norte de Santander: se insiste en que la migración venezolana es cada vez más una migración de familias y no de individuos aislados, y que en estas familias hay necesidades muy específicas de sus miembros. Por ejemplo, los niños que experimentan fuertes sentimientos de desarraigo que les pueden generar dificultades psicológicas. Las mujeres: algunas de ellas, víctimas de violencia de género, y otras sufren de enfermedades o situaciones particulares, ligadas a su condición de mujer: cáncer de seno, embarazo, lactancia, entre otros.

También se alude a las necesidades de protección de grupos étnicos, por ejemplo, los indígenas (en particular, los binacionales), quienes hablan poco español, sufren de la exclusión estructural acá y allá y cuyos derechos étnicos son violados o desconocidos.

Finalmente, se refiere a las necesidades específicas de retornados colombianos que anteriormente habían emigrado por culpa del conflicto armado y que, por la difícil situación en Venezuela, tuvieron que regresar a Colombia; pero sus comunidades de origen (en el Catatumbo y el Tibú, por ejemplo) se encuentran actualmente en guerra y han tenido que desplazarse otra vez hacia Cúcuta.



AFP

Adoptar el enfoque de protección de derechos humanos, minimizar la brecha entre garantías establecidas por instrumentos de protección y la práctica institucional, y pasar de medidas transitorias a soluciones duraderas en procesos de acompañamiento, constituyen los tres principales retos de protección, recomendados por el estudio.



AP / DOLORES OCHOA

Estas necesidades de protección forman lo que en el estudio llamamos pliegues de vulnerabilidad, ya que estos sujetos comparten alguna vulnerabilidad específica como grupo (retornados que fueron víctimas del conflicto armado, niños/jóvenes venezolanos, mujeres, enfermos crónicos y terminales y afines) que intensifica su sufrimiento y desprotección, pero de manera casi imperceptible e invisibilizada.

Frente a estos vacíos y necesidades de protección, el libro subraya algunos retos de protección para la institucionalidad colombiana, de tal manera que esta (como principal garante de los derechos humanos en Colombia, de acuerdo con el derecho internacional) cumpla –más allá de las declaraciones de buena intención, discursos mediáticos y denuncias diplomáticas– con su deber constitucional e internacional de proteger los derechos humanos en la frontera colombo-venezolana y, en particular, los de las tres poblaciones desprotegidas y los pliegues de vulnerabilidad en el Norte de Santander.

Adoptar el enfoque de protección de derechos humanos, minimizar la brecha entre garantías establecidas por instrumentos de protección y la práctica institucional, y pasar de medidas transitorias a soluciones duraderas en procesos de acompañamiento, constituyen los tres principales retos de protección, recomendados por el estudio. Todo ello debe, por supuesto, estar enmarcado en una nueva concepción de la frontera que no privilegie lo nacional (soberanía, ciu-

dadanía) excluyendo de manera dicotómica todo lo “no nacional” (lo que se encuentra más allá del trazado limítrofe), sino que apueste a “construir una frontera garante de los derechos humanos, incluyente, abierta y gestora de procesos ciudadanos democráticos, multiculturales, transformadores y abiertos a la diferencia, la alteridad y la otredad” (p.179).

De allí el llamado del libro a privilegiar en la frontera el enfoque de protección y garantía de derechos humanos desde la concepción y el diseño de todas las políticas públicas y medidas jurídicas, hasta su aplicación concreta.

De allí también la invitación que reitera el libro en sus páginas conclusivas a abordar la actual coyuntura migratoria de la frontera colombo-venezolana como una oportunidad política para repensar y construir una Colombia garante de los derechos humanos, en paz, democrática, solidaria, hospitalaria y comprometida con la dignidad humana. Solamente así, la frontera pasará de ser el trazado limítrofe de un Estado que excluye, discrimina y hostiliza hacia dentro y hacia fuera (en nombre de la soberanía), para convertirse en un puente que nos une con los vecinos y otros seres humanos, en particular con aquellos que necesitan protección. La frontera colombo-venezolana es pues, una frontera para repensar políticamente la Colombia que queremos: es *una frontera política*.

Sin embargo, esta nueva concepción de la frontera contrasta con la actual realidad de desprotección en el Norte de Santander; desprotección que no em-

No se ha entendido por qué el Estado colombiano no ha querido aplicar las medidas de dichos instrumentos, que fueron justamente pensadas para estas situaciones emergentes de crisis migratoria; situaciones frente a las cuales los Estados no tienen la suficiente claridad para responder satisfactoriamente.

pezó con la llegada masiva de los venezolanos a partir de 2016, ya que tiene una larga duración histórica y un trasfondo estructural. Pero, en la actual coyuntura migratoria que el estudio aborda puntualmente, los investigadores concluimos que hay cuatro grandes *cuellos de botella* que no son del todo visibles, pero ralentizan y bloquean cualquier posibilidad para enfrentar con éxito la desprotección y/o brindar garantías para la protección en el Norte de Santander. Se trata de:

1. *La falta de nombres, categorías y claves de análisis para definir y caracterizar a las tres poblaciones mencionadas y su situación*; lo que incide en una serie de imprecisiones y confusiones a la hora de definir el estatus jurídico de cada una de las tres poblaciones, priorizar principios claros para su acceso a derechos y –con base en y supeditado a ello–, establecer rutas procedimentales-administrativas transparentes y eficaces y facilitar procesos reales de integración social. Se evidencia cómo se articulan y relacionan de manera estructural los cuatro tipos de vacíos para ralentizar y bloquear cualquier posibilidad de protección.
2. *La perduración del carácter transitorio de las innumerables medidas legales* (entre decretos, circulares, resoluciones, memorandos, etcétera), tomadas por el Gobierno de Santos –periodo que cubre el estudio– para aliviar el sufrimiento y resolver al menos provisionalmente los problemas de las personas desprotegidas; lo cual ha creado un gran número de conflictos entre estos mismos instrumentos (a veces, el que viene después contradice el anterior) y la normatividad ordinaria, por ejemplo la Constitución Política Vigente (que garantiza derechos). Lo que constituye el *cuello de botella* es precisamente el hecho de que se convierta cada vez más en permanente una decisión excepcional (no normal) que debía ser transitoria y reglamentada por (y no contradictoria con) el ordenamiento institucional normal y la normatividad existente.
3. *La desarticulación entre la respuesta igualmente transitoria del Gobierno* (que prolongó de manera indeterminada la excepcionalidad, prácticamente desde agosto de 2015) y, por una parte, las autoridades locales del Norte de Santander y, por la otra, los

instrumentos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos, ya ratificados y firmados por el Estado colombiano (por ejemplo, la *Convención sobre el Estatuto de los apátridas*, adoptada en Nueva York el 28 de septiembre de 1954 y la *Convención para reducir los casos de apatridia*, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961), incluyendo los del llamado *derecho blando*: *Declaración de Cartagena* de 1984, *Declaración y Plan de Acción de México* de 2004, *Declaración y Plan de Acción de Brasilia* de 2014, entre otros. No se ha entendido por qué el Estado colombiano no ha querido aplicar las medidas de dichos instrumentos, que fueron justamente pensadas para estas situaciones emergentes de crisis migratoria; situaciones frente a las cuales los Estados no tienen la suficiente claridad para responder satisfactoriamente. Por ejemplo, una de estas medidas es la de “Fronteras solidarias”.

4. *Los pliegues de vulnerabilidad* de un gran plexo de personas, familias y grupos especiales, que viven en carne y hueso las consecuencias de los vacíos de protección y, además, enfrentan a menudo las actitudes hostiles de la población de llegada; sin desconocer que también reciben a veces muestras de solidaridad y hospitalidad desde texturas comunitarias no tan visibilizadas. Las personas que se encuentran en dichos pliegues son principalmente:

... mujeres embarazadas, lactantes y víctimas de violencia de género; enfermos crónicos, terminales y psiquiátricos; niños, niñas, adolescentes y jóvenes que requieren de acompañamiento humano y psicosocial en su proceso de integración escolar; adultos mayores; jóvenes que no cuentan con ninguna posibilidad para estudiar y trabajar, y comunidades indígenas binacionales que son aquejadas por el hambre, la incompreensión e injusticia de ambos Estados (p.176).

El *cuello de botella* se encuentra justamente en la invisibilización de su situación dramática dentro de estos grandes flujos migratorios que llegan a la frontera. Su vulnerabilidad, que es intensificada por alguna condición específica, se pliega bajo la imponente rea-

Evidentemente una frontera garante de los derechos humanos invita, aún más en este turbulento contexto de posacuerdo, a repensar una Colombia también garante de derechos humanos, en aras a superar definitivamente la frontera política de un país hasta ahora fracturado y anclado en una historia de guerra, exclusión y desarraigo.



lidad de la frontera y de la coyuntura migratoria.

CONCLUSIONES

El libro no pretende decir la última palabra sobre la frontera colombo-venezolana y mucho menos sobre la compleja coyuntura migratoria que se ha vivido en el Norte de Santander desde agosto de 2015. Cristaliza simplemente el proceso epistemológico de una investigación exploratoria, realizada conjuntamente por dos entidades jesuitas que buscaban y siguen buscando la mejor manera de comprender dicha coyuntura, en la que una gran cantidad de seres humanos –independientemente de su estatus migratorio y origen nacional– sufren a diario de la desprotección de sus derechos.

La investigación dio pie para poner juntos las capacidades complementarias de ambas obras jesuitas al servicio de una *frontera apostólica* de la Compañía de Jesús, a saber: la *frontera geográfica* entre ambos países, donde los vacíos de protección de tantas personas constituyen una *frontera epistemológica* que toca cruzar para poder mirar y estudiar la coyuntura migratoria del Norte de Santander en su verdad y complejidad.

Evidentemente una frontera garante de los derechos humanos invita, aún más en este turbulento contexto de posacuerdo, a repensar una Colombia también garante de derechos humanos, en aras a superar definitivamente la *frontera política* de un país hasta ahora fracturado y anclado en una historia de guerra, exclusión y desarraigo.

*Profesor e investigador del Instituto *Pensar* de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá).

NOTAS:

- 1 Todas las citas mencionadas en este artículo provienen del libro: LOUIDOR, W. E.; CALDERÓN BARRAGÁN, O. J.; CASTELLANOS BRETÓN, A.; LEAL GUERRERO, S. C; SIERRA ABRIL, P. J. (2010): *Por una frontera garante de los derechos humanos. Colombianos, venezolanos y niños en estado de apatridia en el Norte de Santander (2015-2018)*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- 2 A la fecha algunos hablan de más de dos millones de venezolanos que habrían pasado por esta frontera.
- 3 El estudio hace mención del muy bajo (casi nulo) porcentaje de estatus de refugiados que otorga, en general, el Estado colombiano a solicitantes de refugio, en particular, los de origen venezolano.
- 4 Hay una invisibilización de estos colombianos y de sus familiares en medio de la *venezolanización* de la frontera, que se puede definir como la acción de homogeneizar y tratar de la misma manera a todos aquellos que vienen de Venezuela, incluyendo los mismos colombianos, los colombo-venezolanos (personas con doble nacionalidad o con posibilidad de tenerla) y las familias mixtas.
- 5 Hay más de 3 mil niños, hijos de venezolanos, pero también de colombianos y de familias mixtas, que se encuentran en un limbo jurídico en Colombia.