

Artista invitado

Luis Fernando
Salazar Espinosa

Medellín, Antioquia
13 de marzo de 1996
salazarespinosaluis@outlook.com

Estudios realizados

Licenciado en Educación Artes Plásticas,
Universidad de Antioquia.

Exposiciones colectivas

Incidencias, Galería Zona L, Bogotá, D. C.,
2019.

El dibujo y otras formas, Biblioteca Central
Universidad de Antioquia, Medellín, 2019.
Bienal Arte Joven, Comfenalco, 2019.

In-clusion, Galería Zona L, Bogotá, D. C.,
2019.

Anatomía de la reclusión, exhibición de
proyectos pedagógicos desarrollados en la
cárcel La Paz, Facultad de Artes, Universidad
de Antioquia, Medellín, 2019.

Exposiciones individuales

In situ, Centro Administrativo, Itagüí, 2017.

Comentario

El proyecto *Ser breve* es la reinterpretación
de fotografías familiares del artista,
haciendo énfasis en la construcción de
la identidad a través de la tradición oral y
sus implicaciones en la vida cotidiana. Se
plantean desde la ausencia, la memoria
y el miedo, escenas donde convergen
personajes enigmáticos e incompletos
situados en espacios desprovistos de una
forma reconocible. El dibujo actúa como
un medio para la catarsis, la introspección
y la apropiación de símbolos que permiten
aludir a los pensamientos más profundos.

estudios políticos 57

estudios políticos

N.º 57, Medellín, enero-abril de 2020



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

De la serie *Psiquis*

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017, Medellín

Enero-abril de 2020, ISSN 0121-5167

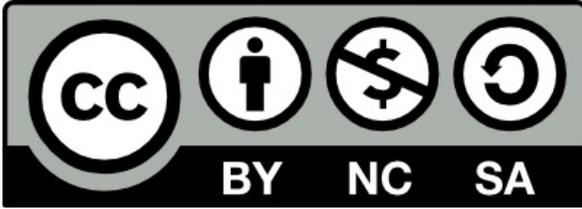
Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

N.º 57, p. 1-247, Medellín, enero-abril de 2020, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433

57

estudios políticos

N.º 57, Medellín, enero-abril de 2020



estudios políticos

estudios políticos

N.º 57

Enero-abril de 2020

ISSN 0121-5167

ISSN electrónico 2462-8433

Esta publicación está respaldada financieramente por los fondos de apoyo a las revistas especializadas e indexadas de la Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Antioquia

**Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia**



Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: William Fredy Pérez Toro

estudios políticos

Estudios Políticos, 57, Medellín, Colombia, enero-abril de 2020

Director

Germán Darío Valencia Agudelo

Editor

Carlos Esteban Flórez Mazo

Comité Editorial

Manuel Alcántara Sáez (España)

Rocío Annunziata (Argentina)

Jorge Iván Bonilla Vélez (Colombia)

Marcelo Cavarozzi (Argentina)

Eduardo Domenech (Argentina)

Adriana María González Gil (Colombia)

Harlan Koff (Luxemburgo)

Catalina Montoya Londoño (Colombia)

Alejandro Medici (Argentina)

Mehmet Özkan (Turquía)

María Fernanda Ramírez B. (Colombia)

Marcela Tapia Ladino (Chile)

Juan Carlos Vélez Rendón (Colombia)

Marta Juanita Villaveces (Colombia)

Comité Científico

José Manuel Bermudo Ávila (España)

César Cansino (México)

Francisco Colom González (España)

Mauricio García Villegas (Colombia)

Fabio Giraldo Jiménez (Colombia)

Daniel Pécaut (Francia)

Franklin Ramírez Gallegos (Ecuador)

Marisa L. Revilla Blanco (España)

Comité Honorífico

María Teresa Uribe de Hincapié (QEPD)

Carlos Gaviria Díaz (QEPD)

William Restrepo Ríaza

Auxiliares administrativos

Marilyn Forero Olaya

Yésica Valencia Tobón

Revisión de contenidos en inglés

Juliana Acosta López de Mesa



Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: William Fredy Pérez Toro

estudios políticos

Estudios Políticos, 57, Medellín, Colombia, enero-abril de 2020

Diseño

TIPO TIP Artes Gráficas
Carolina Roldán Lopera

Diagramación

Imprenta Universidad de Antioquia
Teléfono (574) 219 53 30
Correo electrónico: imprensa@udea.edu.co

Recepción de correspondencia

Calle 70 N.º 52-27
Teléfono (574) 219 86 91. Fax (574) 219 59 60
revistaepoliticos@udea.edu.co
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos>

Estudios Políticos se encuentra en los siguientes servicios de indexación y resumen:

Publindex, Categoría B; SciELO Colombia; Web of Science SciELO Citation Index; DOAJ; Redalyc; Dialnet; Proquest: Worldwide Political Science Abstracts, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), Social Science Database, Ulrich's Periodicals Directory; Clase; Latindex; Ebsco: International Political Science Abstracts, Political Science Complete; Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (ERIH Plus); Redid; Journal Scholar Metrics; Ranking Rev-Sapiens.



Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: William Fredy Pérez Toro

estudios políticos

Estudios Políticos, 57, Medellín, Colombia, enero-abril de 2020

Política Editorial

Estudios Políticos es una publicación cuatrimestral —a partir de enero de 2019— del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia, que desde 1992 se dedica a la difusión de artículos producto de investigación, artículos de revisión, de reflexión y reseñas críticas que brinden elementos para la explicación de la problemática política contemporánea en Colombia, América Latina y otras partes del mundo. La Revista publica trabajos de autores de procedencia nacional e internacional dedicados a la Ciencia Política y a las Ciencias Sociales que tienen como objeto de conocimiento los fenómenos políticos.

Para garantizar la rigurosidad y calidad académica y científica, los artículos deben superar el arbitraje doble ciego y responder a los criterios de pertinencia, relevancia, novedad, originalidad y responsabilidad, así como a los principios éticos para la investigación en Ciencias Sociales y Humanas.

Estudios Políticos se adhiere al movimiento y prácticas de acceso abierto, y sus contenidos están disponibles en revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual. Asimismo, la Revista no realiza cobros por el procesamiento o por la postulación de artículos

Las opiniones expresadas por los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Estudios Políticos is published every four months —since January 2019— by the Institute of Political Studies (IEP) of the University of Antioquia. Since 1992 *Estudios Políticos* is committed to the diffusion of research articles, review articles, essays and critical reviews that address the possible explanations of contemporary political problems in Colombia, Latin America and elsewhere. This Journal publishes articles by both national and international scholars on Political Science and Social Sciences whose object of knowledge is political phenomena.

To ensure academic quality, this journal uses double blind review, which means that both the reviewer and author identities are concealed from the reviewers and vice versa. The article shall also meet the criteria of relevance, novelty, originality and responsibility, as the ethics principles for Social Science Research.

Estudios Políticos adheres to the movement and practices of Open Access, therefore, its contents are available in revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos under the license of Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. In addition, the Journal doesn't have articles processing charges or articles submission charges.

The opinions expressed by the authors do not reflect the views of the Institute of Political Studies of the University of Antioquia.

Contenido

Estudios Políticos, 57, Medellín, Colombia, enero-abril de 2020, pp. 1-247
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

Editorial

Planeación del desarrollo y construcción territorial de la paz 10-16

_____ *Germán Darío Valencia Agudelo*

Artículos

La elusiva seguridad humana del Tratado de Libre Comercio

Colombia-Canadá. La minería en el municipio de Buriticá, Antioquia 18-40

The Elusive Human Security of the Colombia-Canada's Free Trade Agreement.

The Mining in Buriticá, Antioquia

_____ *Adrián Raúl Restrepo Parra*

Actores, motivaciones e intereses de la paradiplomacia en la frontera del Caribe insular colombiano después del fallo de La Haya 42-69

Actors, Motivations, and Interests of the Parallel Diplomacy in the Border of the Colombian Insular Caribbean After the Hague Judgment

_____ *Duván Fernando Ramírez, Silvia Cristina Mantilla, Raúl Román*

El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia 71-90

The Legal Framework of the Differential Approach in Public Policies for Indigenous Women in Colombia

_____ *Isabela Figueroa, Noriana Franco Novoa*

La crisis venezolana y la crisis alimentaria wayuu en Colombia 92-114

The Venezuelan Crisis and the Food Crisis of the Wayuu People in Colombia

_____ *Claudia Patricia Puerta Silva*

Sección temática

Presentación

Movilidades forzadas y dinámicas transfronterizas en América Latina 116-126

_____ *Enrique Coraza, Luis Alfredo Arriola, Adriana González Gil*

**¿De qué hablamos cuando nos referimos a las movilidades forzadas?
Una reflexión desde la realidad latinoamericana** 128-148

What does it Really Mean to Talk About Forced Displacement or Mobility?
A Reflection from the Latin American Context

_____ *Enrique Coraza de los Santos*

**De línea en el desierto a espacio de sociabilidad. El discurso informativo
de la prensa chilena sobre la frontera entre Chile y Perú (2014-2015)** 150-173

From a Desert Line to a Space of Sociability. The Chilean Press' Informative
Discourse on the Border Between Chile and Peru (2014-2015)

_____ *Daniel Bello Arellano, Magglio Gino Chiuminatto Orrego*

**Oscilar entre la esperanza y la incertidumbre. Actitudes sobre trayectorias,
autoridades, medidas de protección e (in)seguridad de solicitantes
centroamericanos de la condición de refugio en México** 175-208

Between Hope and Uncertainty. Attitudes Toward Trajectories, Authorities,
International Protection Protocols, and (In)Security among Central
American Refugee-Seekers in Mexico

_____ *Luis Alfredo Arriola Vega, Santiago Martínez Junco*

**Gobernabilidad migratoria, ¿reforzando el modelo
de securitización en Suramérica? El éxodo venezolano
y sus retos para el Estado colombiano** 210-228

Migratory Governability, Reinforcing the Securitization Model
in South America? The Venezuelan Exodus and its Challenges
for the Colombian State

_____ *Alejandra León Rojas*

Reseñas críticas

**González Tule, Luis Antonio (dir.). (2019). *Clientelismo, patronazgo
y corrupción en Colombia y México*. Barranquilla: Universidad del Norte** 230-233

_____ *Cristian Márquez Romo*

**Valencia Agudelo, Germán Darío. (2019).
*Organizarse para negociar la paz: Gobernanza de la paz negociada
en Colombia, 1981-2016*. Medellín: Universidad de Antioquia** 234-238

_____ *Fredy Alexander Chaverra Colorado*

Editorial



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



Planeación del desarrollo y construcción territorial de la paz

Durante el primer semestre de 2020, las 1122 entidades administrativas locales en Colombia —que agrupan 1103 municipios, ocho distritos especiales, 18 áreas no municipalizadas y la isla de San Andrés— y sus 32 departamentos tienen la responsabilidad de poner en marcha los procesos de elaboración de sus planes cuatrianuales de desarrollo en un contexto especial de posconflicto, luego de la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

La elaboración de los planes territoriales del desarrollo son ejercicios colectivos, realizados en los municipios y departamentos para establecer objetivos y diseñar un conjunto de acciones para construir futuros deseables de desarrollo territorial y transformaciones de las realidades para mejorar el bienestar social. En este sentido, los planes de desarrollo se constituyen en cartas de navegación para que los mandatarios locales y departamentales, y sus respectivos equipos de trabajos —teniendo como restricción las competencias, los recursos y las responsabilidades que le da la ley—, presenten a los ciudadanos un conjunto de estrategias para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, que propicie acciones para una vida digna, que trabaje a partir de una perspectiva de la justicia social, con empleo y seguridad —física, humana, ciudadana y social—, que proteja la naturaleza y los derechos ambientales, y que aborde el desarrollo territorial local —veredal y municipal—, departamental y nacional, e incluso internacional (DNP, 2011; Valencia, 2019).

En esta perspectiva, la planeación del desarrollo territorial adquiere un significado amplio, transversal y estratégico: amplio, porque obliga a pensar lo territorial más allá de la tradicional ordenación jurídico-político de la municipalidad o el departamento, e invita a adoptar una perspectiva de trabajo multinivel, a ver a cada departamento y a sus municipios como parte de una región geográfica; transversal, porque es un ejercicio de la planeación del desarrollo que debe involucrar a todos los sectores y esferas que confluyen

e intervienen el territorio; y estratégico, porque se debe asumir como un ejercicio de ordenamiento integral y multitemporal de programas, políticas y acciones, entre otros componentes, para que el territorio logre el completo goce de los derechos sociales, colectivos y ambientales.

Para dar cumplimiento a esta labor, los gestores públicos cuentan en Colombia con los lineamientos establecidos en la Ley 152 de 1994, o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y todos los otros que ofrece el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En ellos se indica a los organismos municipales y departamentales tener en cuenta la Constitución Política de 1991 (art. 339), el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) y los diversos planes, políticas y programas aprobados por los distintos organismos y ámbitos administrativos, como los planes de ordenamiento territorial (POT), las ordenanzas departamentales, los acuerdos municipales, las políticas públicas sectoriales, entre otros.

En especial, la Ley 152 de 1994 establece la necesidad de realizar ejercicios de planeación concertada con las comunidades. Entrega a los gestores públicos el reto de coordinar el trabajo colectivo, para que confluyan en el diseño de los planes de desarrollo municipales y departamentales los actores públicos, sociales y privados. Obliga la ley a que la planeación sea un proceso participativo que involucre a las comunidades de forma directa, tanto en la fase de diagnóstico como en la formulación de los planes de desarrollo. En el proceso de diagnóstico, la ciudadanía debe ayudar a suministrar insumos para realizar balances y evaluar planes anteriores, a señalar vacíos en las políticas previas y en las vigentes, y a identificar nuevas problemáticas. Le dan al diagnóstico el momento propicio para canalizar las demandas ciudadanas y tenerlas en cuenta en la elaboración de los nuevos planes. Y en la fase de diseño, la ciudadanía valida con su presencia las propuestas que se incluyan en el documento, advierten sobre lo deseable y posible, y contribuye a sentir como suya la apuesta estratégica del plan.

Así, la planeación del desarrollo establece como eje la participación ciudadana, comunitaria y política, reconoce la necesidad de la participación de los diversos actores sociales, privados y públicos, y su incidencia en el desarrollo territorial. La norma es enfática en que los planes de desarrollo deben recoger esa diversidad de los intereses y plasmarlos en sus lineamientos de acción. El objetivo es involucrar a la población en el desenvolvimiento de los territorios, que se inserte en las sendas del desarrollo sostenible, el bienestar social y la

equidad; generar ciudadanos empoderados, comprometidos, participativos e incidentes en las condiciones de vida de los territorios que habitan.

Los gestores públicos tienen una responsabilidad mayor en este primer semestre de 2020, pues además de inyectarle una mirada amplia, transversal y estratégica a la planeación del desarrollo, se tiene el reto de dinamizar los procesos de democracia participativa, movilizándolo a la ciudadanía en torno a una apuesta colectiva de desarrollo territorial, convertir la formulación de los planes de desarrollo territoriales en un escenario en el que la gente comparta valores, realice apuestas de futuro y trabaje para que se implementen los programas y proyectos (Franco y Mayorga, 2019).

Estos retos se plantean en un contexto de posconflicto. Es claro que los municipios colombianos afrontan por primera vez, luego de la firma del *Acuerdo final*, el desarrollo territorial en perspectiva de la construcción de la paz. Esta es una tarea constitucionalmente vinculante, en la medida que a través del Acto Legislativo 02 del 2017 se obliga a las instituciones y autoridades del Estado a cumplir de buena fe los puntos establecidos en el *Acuerdo del Teatro Colón*. Tarea que apenas comienza y que tiene como horizonte de trabajo las siguientes dos décadas.

En este sentido, el mandato constitucional exige que los ejercicios de planeación del desarrollo territorial en Colombia incorporen acciones dirigidas a la implementación del *Acuerdo final* y a trabajar en la construcción territorial de la paz. Una idea de construcción de paz que, incluso, tiene soporte en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los cuales ponen como meta «Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles» (PNUD, s. f.), y que para su logro el país cuenta, desde hace un par de años, con el Documento Conpes 3918 de 2018.

En Colombia se viene trabajando en este sentido desde hace varios años. Son variados los esfuerzos que desde el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) se han ejecutado con la pretensión de avanzar en la implementación del *Acuerdo final* y en la construcción de la paz con un enfoque territorial. Desde el inicio de las negociaciones con las FARC-EP en 2012, los implicados en la Mesa de Conversaciones de La Habana reconocieron la territorialidad de los conflictos, así como la necesidad de

realizar acciones institucionales y sociales dirigidas a generar condiciones que posibiliten vivir en paz en los territorios: «el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros» y, por tanto, es necesario que se «articulen los esfuerzos y se movilice a la población en esos territorios alrededor de la paz» (Jaramillo, s. f., p. 1).

En concreto, en el punto 1. Reforma Rural Integral del *Acuerdo final* quedó establecido la necesidad de trabajar en programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), disposición iniciada en 2017 con la selección de 170 municipios con 11 000 veredas en 19 departamentos, distribuidos en 16 subregiones (Decreto 893 de mayo de 2017), priorizados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como los más afectados por el conflicto armado interno y donde se presenta el mayor abandono institucional y la presencia de economías ilícitas manejadas por organizaciones criminales. Estos municipios fueron acompañados durante más de un año por la Agencia de Renovación del Territorio (ART, 2019, febrero 23) para apoyar a las autoridades locales y a las comunidades a redactar los proyectos de inversión y gestión.

Los PDET son instrumentos de gestión pública y de planeación participativa con el que se ha buscado efectuar los programas señalados en el *Acuerdo final*. Con ellos se viene trabajando en la articulación de los diversos proyectos de inversión social con la paz y conseguir en el mediano y largo plazo cerrar la brecha de desigualdad existente entre el campo y la ciudad. Estos programas tienen para los gestores públicos, encargados de apoyar y elaborar los planes de desarrollo, tanto municipales como departamentales, la doble ventaja de que, primero, deben de servir de insumos para la elaboración de diagnósticos sobre las problemáticas y necesidades de los territorios, pues para su elaboración se realizaron similares actividades a las que se deben ejecutar en la fase de diagnóstico que se plantea para la elaboración de planes de desarrollo; y segundo, que dichos diagnósticos y priorizaciones de proyectos de inversión y gestión se realizaron con la confluencia y alta participación de las comunidades, en una dinámica de planeación participativa de abajo hacia arriba, a partir de núcleos veredales que luego se extienden a los municipios y de allí a las regiones.

Los PDET son una construcción colectiva, fueron las mismas comunidades las encargadas de planificar el desarrollo en su territorio y proponer los proyectos de acuerdo con su contexto; son coherentes con el enfoque territorial, al tener en cuenta las necesidades específicas y las particularidades

económicas, productivas, sociales, culturales y ambientales; y son un claro ejemplo de implementación de la Ley 152 de 1994, pues se observa una participación de diversos actores, cumpliendo la esencia de ser un proceso de planeación colectiva y no una imposición unilateral del Gobierno, ni una política de desarrollo generalizada para todas las regiones priorizadas.

De esta forma, los gestores públicos y las personas que se ocupen de elaborar los planes de desarrollo municipales y departamentales encontrarán en los PDET una muy buena fuente de información para cumplir su tarea de diagnóstico y diseño. Para los otras 952 administraciones locales y los 13 departamentos no incluidos, la tarea de construir planes coherentes con el mandato constitucional, de cumplir de buena fe los puntos establecidos en el *Acuerdo final*, se amplía (Documento Conpes 3932 de 2018). Sin embargo, es necesario que todos trabajen para incorporar en los planes todas aquellas normas, acciones, estrategias, programas, políticas, metas, directrices y objetivos para avanzar en la construcción territorial de la paz en Colombia.

Es claro que los municipios y los departamentos dependen para su planificación del desarrollo de los lineamientos que el Estado central determine, pero debe reconocer también que, con buena disposición y sabiendo seleccionar un conjunto de acciones que la misma Constitución Política le señala, pueden contribuir desde sus territorios a la implementación del *Acuerdo final* y a la construcción de paz. Acciones concretas como, por ejemplo, las relacionadas con la Reforma Rural Integral: a) revisar la política tributaria del municipio o departamento para aumentar tarifas prediales rurales que bien podría ayudar a modificar la alta concentración de la propiedad rural; b) actualización de los catastros rurales municipales y programas de titularización y formalización de tierras rurales; c) promover mayores y mejores niveles de educación en el campo; d) destinar recursos para bienes públicos en el sector rural que permitan cerrar las brechas urbano-rurales; e) establecer políticas públicas agrarias y de conservación ambiental; y f) promover la participación política electoral y de las comunidades alejadas de los cascos urbanos, de tal forma que puedan hacer parte de la toma de decisiones y ejercer mayor control político (Sánchez, 2019, pp. 57-58).

En conclusión, los gestores públicos y los múltiples actores involucrados en la formulación de los planes de desarrollo municipales y departamentales deberán realizar esfuerzos para construir documentos coherentes con el momento histórico en Colombia. Por eso, en este texto se les invita

a incorporar a la ciudadanía en la construcción de escenarios futuros deseados, deliberados y consensuados colectivamente; a trabajar en la fase de diagnóstico de la formulación de los planes de desarrollo para identificar proyectos dinamizadores de inversión social que permitan construir bases sólidas para la paz y conseguir, en el mediano y largo plazo, cerrar la brecha de desigualdad existente entre el campo y la ciudad; en definitiva, planes que ayuden a dinamizar el desarrollo social, económico y productivo de los territorios y contribuyan a la solución de las causas que dieron origen al largo conflicto armado interno.

*Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)**

Referencias bibliográficas

1. Agencia para la Renovación del Territorio (ART). (2019, febrero 23). Listos los 16 Planes de Acción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. Recuperado de https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/listos_los_16_planes_de_accion_de_los_programas_de_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet

2. Colombia. Congreso de la República. Ley 152. (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/LEY%20152%20DE%201994.pdf>

3. Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo 02. (11 de mayo de 2017). Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81573>

4. Colombia. Congreso de la República. Ley 1955. (28 de mayo de 2019). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. «Pacto por Colombia, pacto por la equidad». Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201955%20DEL%2025%20DE%20MAYO%20DE%202019.pdf>

* Director revista Estudios Políticos. Economista. Especialista en Gerencia Social. Magister en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-6412-6986 - Google Scholar <https://scholar.google.es/citations?user=7Sm8z3MAAAAJ&hl=es>

Cómo citar este artículo: Valencia Agudelo, Germán Darío. (2020). Editorial. Planeación del desarrollo y construcción territorial de la paz. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, pp. 10-16. DOI: 10.17533/udea.espo.n57a01

5. Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3918. (15 de marzo de 2018). Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>

6. Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3932. (29 de junio de 2018). Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

7. Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto Ley 893. (28 de mayo de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

8. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Guías para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales*. Bogotá, D. C.: DNP.

9. Franco, Omar y Mayorga, Miguel. (2019). La descentralización como agente del cambio: una mirada a través de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. *Revista Espacios*, 40 (16), pp. 1-9. Recuperado de <http://www.revistaespacios.com/a19v40n16/19401607.html>

10. Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

11. Jaramillo, Sergio. (s. f.). La paz territorial. *Interaktive Demokratie*. Recuperado de <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

12. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (s. f.). Objetivo 16: paz, justicia e instituciones sólidas. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>

13. Sánchez, Cristian. (2019). Concentración de tierra, paz territorial e impuesto predial rural en Antioquia. (Tesis inédita de pregrado). Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín.

14. Valencia, Germán. (2019). La paz y la JEP en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). *Debates*, 81, pp. 34-42.

Artículos



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

De la serie *Incorpóreo*

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



La elusiva seguridad humana del Tratado de Libre Comercio Colombia-Canadá. La minería en el municipio de Buriticá, Antioquia*

Adrián Raúl Restrepo Parra (Colombia)**

Resumen

Este artículo aporta elementos de evaluación del Tratado de Libre Comercio (TLC) Colombia-Canadá a partir del estudio de la implementación de la minería en el municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, donde la empresa Continental Gold dirige la explotación de una de las minas de oro más importantes del país. Por eso está enfocado en el supuesto central de esta política, el cual exige a la empresa generar riquezas y promover la seguridad humana. Por eso, este Tratado incluyó un capítulo sobre derechos humanos, algo inédito en este ámbito. El artículo recurre a la teoría del Estado en acción y la perspectiva metodológica del análisis de política pública —*policy analysis*—. Aunque la metodología de la investigación combinó técnicas cuantitativas y cualitativas, la principal técnica aplicada fue una encuesta. Los resultados del estudio permiten discutir los alcances del postulado central del TLC, particularmente porque su implementación en proyectos de extracción minera genera conflictos en los cuales la empresa resulta implicada y el Estado cuestionado en su rol de proteger, remediar y hacer respetar los derechos humanos.

[18]

Palabras clave

Extractivismo; Conflicto; Derechos Humanos; Estado en Acción; Empresa; Tratado de Libre Comercio.

Fecha de recepción: abril de 2019 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2019

* Este artículo es resultado de la investigación *TLC Colombia-Canadá: las disputas por el oro en Buriticá*, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia, y adscrita al grupo de investigación Hegemonía, guerras y conflictos del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad y asesorada por The University of British Columbia, Canada.

** Trabajador Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: adrian.restrepo@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-0970-1028 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=Uo-A9qkAAAAJ>.

Cómo citar este artículo

Restrepo Parra, Adrián Raúl. (2020). La elusiva seguridad humana del Tratado de Libre Comercio Colombia-Canadá. La minería en el municipio de Buriticá, Antioquia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, pp. 18-40. DOI: 10.17533/udea.espo.n57a02

The Elusive Human Security of the Colombia-Canada's Free Trade Agreement. The Mining in Buriticá, Antioquia

Abstract

This article provides some evaluation elements for the Colombia-Canada's Free Trade Agreement (FTA), based on the study of the implementation of mining in the municipality of Buriticá, department of Antioquia, where the Continental Gold company is exploiting one of Colombia's most important gold mines. It focuses on the FTA's central feature, which requires companies to generate wealth while promoting human security. Accordingly, the Colombia-Canada's FTA explicitly includes a chapter on human rights, something very uncommon in the content of free trade agreements. The article draws on the theory of the State in action and the methodological perspective of public policy analysis. Although the research methodology combined quantitative and qualitative techniques, the main technique applied was a survey. Research outcomes pave the way to debate FTA central thesis' feasibility, particularly because its implementation in mining extractive projects generates conflicts in which the company is involved and the State is questioned in its role of protecting, and enforcing human rights.

Keywords

Extractivism; Conflict; Human Rights; State in Action; Company; Free Trade Agreement.

Introducción

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Canadá tiene como característica la promoción de la seguridad humana. En este sentido, debería promover simultáneamente el desarrollo económico, la inversión extranjera, el libre comercio y los derechos humanos (Cancillería de Colombia, 2013). Así, el TLC es concebido como una oportunidad para la promoción de la seguridad de *la persona*, a la vez que estimula el comercio. Con ello, el TLC aparece como una política pública de los Estados pactantes, por tanto, es una política pública supranacional (Salazar, 2008). Para la situación de Colombia, promover los derechos humanos, el bienestar social y la riqueza por medio del TLC conlleva la formulación de distintas políticas intraestatales, entre ellas, una política integral minero-energética.

En el TLC distintas dimensiones de los derechos humanos aparecen compatibles y fortalecidas con los intereses de la empresa, la responsabilidad del Estado y la satisfacción de las necesidades de los trabajadores y de la población en general. Esta perspectiva para algunos empresarios colombianos va más allá del TLC porque:

[20]

El rol del empresario, dentro de un marco de respeto por las leyes, las costumbres y los derechos humanos, es generar riqueza y valor para todos los relacionados: consumidores, empleados, accionistas, proveedores y comunidad. La generación de riqueza se logra al identificar necesidades insatisfechas y satisfacerlas mejor que cualquier otro. Son las empresas y los empresarios los que generan los excedentes que permiten la existencia de universidades privadas, de organizaciones de pensamiento y de ONG (El Espectador, 2019, febrero 17).

Los alcances del TLC en términos de generar simultáneamente riqueza, bienestar y respeto por los derechos humanos pueden establecerse a partir del análisis de la implementación del TLC Colombia-Canadá en el sector minero. Los empresarios canadienses tienen fuerte presencia en este sector. La minería entre los dos países ocupa un lugar central (Cancillería de Colombia, 2013). Pero este dinamismo minero ha estado acompañado por el incremento de la conflictividad en varias regiones donde están las empresas canadienses vinculadas a la extracción de oro. Dicha conflictividad pone en discusión el postulado de la política pública del TLC porque los actores partícipes del

conflicto expresan serias dudas sobre el bienestar logrado por la actividad minera y el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades estatales y de la empresa.

Así puede observarse en el municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, Colombia, donde la empresa canadiense Continental Gold es propietaria de una de las minas más importantes del país (Portafolio, 2017, enero 17). La situación del municipio configura un estado de cosas que pone en cuestión el propósito central del TLC de promover, por medio de la producción de riqueza y el libre comercio, la seguridad humana. Este artículo, a partir del estudio de la minería en Buriticá, aporta elementos de balance para el monitoreo y la evaluación de la implementación de esta política.

1. Seguridad humana, Estado en acción y análisis de política pública

Los componentes y los resultados esperados de la implementación del TLC Colombia-Canadá recogen las características de la seguridad humana formulada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El final de la confrontación bipolar entre Oriente y Occidente que marcó el inicio de la democracia global, la economía de mercado y los derechos humanos permitió la floración de una teoría de la seguridad no restringida a la protección del Estado y su territorio (Grassa, 2006). Establecer que las amenazas del mundo actual —las guerras civiles y el subdesarrollo— afectan fundamentalmente a *la persona*, condujo a académicos y políticos de varios países occidentales a postular que la seguridad debería ampliarse para abarcar, prioritariamente, a los individuos. Así surgió el concepto de la seguridad humana, el cual tiende a situar a *la persona* —o los agentes colectivos— como el referente de seguridad, en lugar de, aunque no necesariamente en oposición a, instituciones como el territorio y la soberanía del Estado (Newman, 2001).

[21]

Dicha propuesta fue acogida en la formulación de políticas globales consignadas en el *Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana* (PNUD, 1994). En este documento, la seguridad humana es definida como «un puente» entre los conceptos *freedom from fear* y *freedom from want*, términos tradicionalmente considerados de manera independiente por los teóricos de la seguridad. Pol Morrillas Bassetas (2006) afirma que el documento establece que la «batalla» por la seguridad

en el mundo contemporáneo ha de librarse en dos frentes: el primero es la seguridad, donde vencer significa librarse del miedo; el segundo es el frente económico y social, donde vencer significa librarse de la necesidad. Solamente una victoria en ambos frentes puede garantizar al mundo una estabilidad y seguridad duraderas.

[22] El concepto de seguridad humana, como «puente», junta dos nociones de seguridad: la maximalista y la minimalista. Para la primera, la seguridad humana debe redoblar esfuerzos para hacer frente a «las amenazas a la vida humana, a los medios de vida y a la dignidad de las personas, como la pobreza, la degradación ambiental, las drogas ilegales, el crimen internacional organizado, las enfermedades infecciosas como el sida, las avalanchas de refugiados y las minas antipersonales» (Morrillas, 2006, p. 53). Con ello, la seguridad no solo debe librar del miedo, sino también de la necesidad. Por su parte, la postura minimalista plantea que la seguridad debe mirarse desde el prisma de *freedom from fear*, esto es, «debe enfocarse en políticas de protección de civiles en conflictos armados, prevención de conflictos, participación en operaciones de paz, etc.» (p. 52). El postulado del TLC en términos de promover simultáneamente el desarrollo económico, la inversión extranjera, el libre comercio y los derechos humanos está en consonancia con los planteamientos de la seguridad humana, es decir, conjuga el carácter maximalista y el minimalista. Para promover esta visión, se han emitido directrices al respecto, por ejemplo: *Principios rectores sobre las empresas transnacionales y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»* (Oficina del Alto Comisionado, 2011) y *Guía de derechos humanos para empresas. Proteger, respetar y remediar: todos ganamos* (PNUD y Pacto Global, 2012).

En este artículo, para abordar la seguridad humana enmarcada en la política pública del TLC Colombia-Canadá, se siguieron las orientaciones teóricas del Estado en acción y la vertiente metodológica del análisis de política o *policy analysis*. Desde la lógica del Estado en acción, la conformación del este guarda relación con los retos que los contextos imponen y las diferentes acciones que este ejecuta para afrontarlas. De manera que la perspectiva del Estado en acción toma distancia del estudio del Estado basado en las teorías normativas que determinan previamente su funcionamiento ideal y, por el contrario, centra el estudio en su expresión real, en su funcionamiento y en sus formas de producirse.

Este enfoque obedece, en buena medida, al impacto que tuvo el análisis de políticas públicas sobre la forma de entender el Estado, el cual ubicó a este como parte de las organizaciones que entran en una lógica de relacionamiento de la cual emanan las mismas políticas (Roth, 2004). Por tanto, el campo de las políticas públicas contribuyó al estudio del Estado porque, entre otros asuntos, ofreció alternativas para estudiarlo a partir de su operatividad (Valencia, 2011).

La teoría del Estado en acción entiende a la política pública como el vehículo por medio del cual el Estado escenifica su accionar y su relación con las sociedades que gobierna. Al respecto, este enfoque sostiene que:

El análisis de las políticas públicas tiene que ver más con la explicación que con la prescripción, pues consiste en una indagación rigurosa de las causas y las consecuencias de las políticas públicas y que, finalmente, se esfuerza por desarrollar y probar hipótesis generales sobre las causas y las consecuencias de las políticas públicas por medio de la acumulación de investigaciones empíricas de relevancia general (Roth, 2004, p.15).

El análisis de política o *policy analysis* surge porque académicos y políticos empezaron a estudiar científicamente el accionar del Estado y su relación con las sociedades que gobierna a partir de la denominada corriente mixta de los estudios del Estado (Roth, 2004), especialmente, desde la década de 1970, debido a la crisis del Estado de bienestar y a las maneras en que el Estado debería intervenir para superarla. Ello condujo a la consolidación del ámbito de los estudios de las políticas públicas. En este ámbito, pueden ubicarse dos corrientes: la primera, *policy science*, la clásica que postula las políticas públicas como dependientes de la actividad política institucional, con centralidad en el Estado, o sea, consideran al Estado como un ente autónomo con capacidad de transformar el contexto por medio de las políticas públicas. Políticas así percibidas como el producto de las acciones de los políticos que obedecen a sus partidos.

Y la segunda, el análisis de las políticas públicas o *policy analysis*. Esta corriente contemporánea está interesada en la identificación de los factores preponderantes inmiscuidos en los procesos de construcción de las políticas. En otras palabras, presta atención tanto a los actores que hacen parte de la definición, decisión e implementación de las políticas como a la identificación de las posiciones, los intereses y los objetivos que motivan a esos actores. La

diferencia entre esta corriente y la clásica consiste en que el *policy analysis* ubica el análisis del Estado en su actividad, o sea, una ciencia del Estado en acción porque prioriza el abordaje de las políticas desde la investigación de la actividad de las autoridades públicas. Dicho de otro modo, esta perspectiva permite rastrear la formación continua del Estado (Hibou, 2013).

Esta investigación sigue la propuesta del *policy analysis* porque centra su énfasis en el estudio de las causas y en el impacto de las políticas en los contextos donde son construidas y ejecutadas, esta pretensión corresponde con el objetivo de este artículo en cuanto aporta a la evaluación de los impactos del TLC como política pública, especialmente porque este enfoque de análisis complementa los puntos de vista tradicionales sobre el estudio del proceso de política pública, considerando las interrelaciones entre la sociedad civil, la administración pública y el sistema político; además, «las políticas públicas permiten ver al Estado en movimiento, haciendo o dejando de hacer cosas» (Parra, 2003, p. 104). Por ello, la política pública es el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos y presiones al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos (p. 105).

[24]

Desde esta perspectiva, las estrategias encaminadas para el análisis de las políticas públicas no quedan limitadas a verificar el cumplimiento o no de las metas de cada una, sino que:

Busca indagar sobre las causas desde la propia formulación, con miras a destacar los factores que propiciaron o modificaron las metas iniciales; en este proceso se supera la simple racionalidad técnica ya que en la realidad las políticas estatales están fuertemente influenciadas por actores políticos, económicos y sociales particulares, como por la burocracia estatal (Parra, 2003, p. 111).

Por último, en consonancia con la teoría del Estado en acción y la política pública, este artículo implementa la perspectiva metodológica implicada en el *policy analysis*, porque esta «se concibe entonces como un método para la comprensión de la intersección entre lo político y lo administrativo en torno a las acciones o inacciones del Estado respecto a la resolución o manejo de problemas sociales» (Parra, 2003, p. 105).

En este sentido fue aplicada la herramienta del ciclo de las políticas públicas o *policy cycle*, la cual permite descomponer a la política pública en una serie de fases o secuencias lógicas: fase i) identificación del problema;

fase ii) formulación de soluciones; fase iii) toma de decisiones; fase iv) implementación; y fase v) evaluación (Roth, 2004, p. 50). Para el caso de estudio, se abordó la fase de implementación, de carácter concurrente (Pichardo, 1989), es decir, cuando todos los actores comprometidos en el campo de transformación enunciado en los contenidos de la política establecen relación. En esta fase llegan todos los actores interesados en la política, incluidos los actores eventualmente ignorados o no contemplados en el diseño, aspecto que hace de esta fase una de las más conflictivas del ciclo de la política: «las políticas públicas tienen procedimientos de aplicación complejos y dejan entrever obstáculos políticos, económicos, burocráticos» (Parra, 2003, p. 104).

En concordancia con la metodología seleccionada, las técnicas aplicadas para generar datos fueron pluralistas (Roth, 2004), involucraron la diversidad de intereses de los actores comprometidos en la política pública objeto de monitoreo y evaluación, reconociendo la imbricación de los intereses del Estado, de los gobernantes, del sector privado y de la ciudadanía.

Para tratar estos componentes, la metodología incluyó técnicas cuantitativas y cualitativas que permitieron un análisis complementario y profundo de la política pública, lo que pretende dar cuenta del siguiente rasgo del campo de estudio: «En el enfoque sobre análisis de política pública se combinan dos modelos fundamentados, el uno en la racionalidad técnica, el otro, en la racionalidad política» (Parra, 2003, p. 106). Estas racionalidades fueron rastreadas con las técnicas señaladas; sin embargo, la principal técnica para generar información fue una encuesta compuesta por tres secciones de preguntas: a) problemas; b) política minera; y c) soluciones.

Las encuestas aplicadas fueron 250, distribuidas proporcionalmente entre el casco urbano y la zona rural de Buriticá. El criterio para el cálculo de la muestra privilegió las zonas del municipio donde la actividad minera es relevante. La construcción de la muestra estadística se hizo contemplando la Base de Datos Sisbén III (DNP, s. f.). Las zonas identificadas con una significativa actividad minera fueron rastreadas por medio de la revisión de mapas oficiales sobre territorios con expectativa de explotación minera de 2000, mapas actuales sobre zonas con actividad minera actualizada a 2016 y entrevistas a líderes de las zonas. El margen de error de la encuesta fue de 5%. La encuesta fue aplicada en Buriticá entre el 24 y 28 de noviembre de 2016.

Cabe señalar, entre otros aspectos de la encuesta, que con base en el trabajo de campo en Buriticá y con el análisis de información de fuentes secundarias se diseñó una tabla con doce situaciones que inicialmente aparecían como las problemáticas más recurrentes en el municipio. El encuestado tenía la posibilidad de decir si dichas situaciones tenían o no presencia en el municipio. Los resultados muestran, como se verá, que tales problemáticas tienen efectivamente presencia en ese territorio y que revisten importancia para los habitantes porque, como puede apreciarse en los datos, la situación menos problemática adquirió una valoración de 66%, una cifra estadísticamente representativa.

Con el propósito de ponderar la legitimidad de los actores involucrados en el conflicto, la encuesta también generó información sobre el nivel de confianza que tienen los habitantes de Buriticá en los principales actores involucrados en la situación. Los actores seleccionados fueron: Agencia Nacional Minera, Gobernación de Antioquia, bandas criminales (Bacrim), Corantioquia, Policía, Empresa Continental Gold, Alcaldía de Buriticá, Ejército, asociación de mineros, Ministerio de Minas y Secretaría de Minas. Finalmente, la encuesta indagó sobre seis derechos: vida, trabajo, participación política, medio ambiente, patrimonio cultural y libre movilidad. Abordar la política supranacional del TLC Colombia-Canadá desde la situación de la minería en Buriticá está en consonancia con las formas de estudiar el Estado porque «es en el ámbito del poder del gobierno local, de los grupos de presión, de los modelos de gestión, de la gobernabilidad, donde se desarrolla el Estado en acción» (Parra, 2003, p.105).

[26]

2. Continental Gold en el territorio

El municipio de Buriticá tiene una extensión de 368 Km², 5 corregimientos y 32 veredas. 23% de la población vive en la cabecera municipal y 77% en el sector rural (DANE, 2016). En 2016 la población era de 7207 —53 hombres (66%) y 46 mujeres (34%)—. El municipio está clasificado en sexta categoría.¹ La población está clasificada en Sisben² de la siguiente manera: nivel 1 (85,7%), nivel 2 (8,5%) y nivel 3 (5,8%). El nivel 1 indica una mayoría de población en condiciones económicas de vulnerabilidad alta. Buriticá tiene un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 70,3%,

¹ Según la Ley 1551 de 2012, *sexta categoría* se refiere a un municipio con población igual o inferior a 10 000 habitantes y con ingresos anuales inferiores a 15 000 salarios mínimos legales.

² El Sisben es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

más alto que municipios vecinos (DANE, 2016). 79% de los habitantes están afiliadas al régimen subsidiado de salud y 21% al régimen contributivo (DNP, 2014). El Índice de Pobreza Multidimensional para 2005 fue de 83%, superando los promedios regional y nacional (DANE, 2016).

La historia de Buriticá tiene relación con la minería de oro (Velásquez y Uribe, 2015). En la colonia, Buriticá suministró la mayoría del oro enviado a Cartagena (Oliveros, 2015, p. 185). Los españoles explotaron las minas a costa de indígenas y africanos (Cardona y Cuadros, 2014). Desde 1640 la minería descendió y, a pesar de algunos intentos por recuperarla, entró en crisis. La extracción del oro fue sustituida por productos como sombreros, maíz, plátano, tabaco y caña dulce (Velásquez y Uribe, 2015, p. 18). El auge de la minería volvió en el siglo *xxi* con la empresa Continental Gold del grupo Bullet, dirigido por Robert William Allen,³ que llegó a Buriticá en la década de 1980 y contactó a Valerio Carvajal, propietario de una mina, quien le vendió su terreno. Posteriormente, Allen conoció al jornalero de Buriticá Álvaro Girón Campo (El Colombiano, 2010, septiembre 11), gracias a quien descubriría la veta de oro La Yaraguá (Cardona y Cuadros, 2014, p. 19).

Aunque la concesión de títulos mineros y la actividad de Continental Gold en Buriticá tiene registro desde 1990, sobre todo en la vereda Los Asientos (Silva, 2015), estas acciones las ejerció en cabeza del Grupo Bullet (Restrepo, Mejía y Rodríguez, 2012), cuyas empresas están inscritas en la bolsa de valores de Toronto, Canadá. Continental Gold es una empresa de exploración y desarrollo en etapa avanzada que cuenta con un amplio portafolio de proyectos de oro, 100% de su propiedad, ubicados en Colombia (Continental Gold, s. f.). La empresa registra un área acumulada de 160 000 hectáreas en zonas de potencial en producción aurífera (Continental Gold, s. f. b). Esta empresa es considerada la segunda de mayor extensión en Colombia para realizar exploración y extracción minera, la primera es Anglo Gold Ashanti (Cardona y Cuadros, 2014, p. 47).

El proyecto Buriticá comprende un área acumulada de 61 749 hectáreas, compuestas «de 24 concesiones que cubren 29 812 hectáreas y 40 aplicaciones de concesiones para un total de 31 937 hectáreas» (Continental Gold, 2016b).

³ Principal accionista de la Continental Gold, cuenta con más de cuarenta años de experiencia en el sector minero mundial. Fue el presidente de la Junta Directiva y miembro de la Administración del Grupo de Bullet S. A, el cual cuenta con 1 000 000 de hectáreas en territorio colombiano para la exploración y la explotación de oro, cobre y minerales polimetálicos (González y Rocha, 2012, p. 13).

En 2008 Continental inició la fase de exploración de 18 000 hectáreas; en 2010 la empresa anunció el inicio de la fase de perforación; en 2013 continuaron los planes de exploración con la elaboración de un estudio de prefactibilidad que culminó en 2014 (Continental Gold, 2016b); en 2016 la empresa presentó los resultados del estudio de factibilidad que permitió sustentar sus declaraciones iniciales sobre las reservas minerales:

Albergará una mina subterránea de oro de alto tenor, económicamente sólida, que incluye una reserva mineral combinada entre los sistemas de Vetas Yaraguá y Veta Sur con un total de 3.7 millones de onzas de oro y 10.7 millones de onzas de plata (13.7 millones de toneladas con tenor de 8.4 g/t de oro y 24.3 g/t de plata) (Continental Gold, 2016, marzo 29).

La llegada de Continental a Buriticá intervino el paisaje, la geografía del territorio y también cambió las dinámicas sociales. Al «natural» impacto de la llegada de una obra de tal proporción a un pueblo con las características de Buriticá, debe considerarse, además, que la propagación de la información sobre la presencia de alta cantidad aurífera en el territorio buritiqueño incidió en la llegada de aproximadamente 5000 personas, mineros informales, en su mayoría, provenientes de territorios distintos a Buriticá (Gobernación de Antioquia, 2017, pp. 53-56). Esta llegada masiva, entre otros aspectos, hacen parte del conflicto minero en este municipio.

[28]

3. Problemas asociados con la actividad minera

La actividad de la minería en Buriticá trajo consigo una serie de problemáticas que contrarían, en principio, la idea de generar bienestar para la población por medio de la producción de riqueza a cargo de la empresa reglada por el Estado. En principio, porque la implementación de una política pública requiere tiempo. Ello incluye tiempo para mostrar su capacidad o no de transformar la realidad, para el caso, superar los obstáculos que por el momento parecen contradecir la factibilidad de generar riqueza respetando los derechos humanos.

Los encuestados de Buriticá consideran que son cinco las principales problemáticas derivadas de la actividad minera en ese municipio: a) la generación de la contaminación ambiental (90%); b) el elevado costo de la canasta familiar (88,8%); c) las dificultades para la implementación del proceso de formalización minera (88,4 %); d) el cambio de la vida cotidiana

del pueblo (88 %); y e) la actividad minera cambia la vocación productiva del pueblo (85,6%).

Los encuestados también señalaron como situaciones problemáticas que la minería genera inseguridad (77,2%); la falta de claridad sobre quiénes son los dueños de las minas (77,2%); la pérdida de trabajos por la llegada de personas de otros lugares (74,4%); el proceso de formalización minera es inexistente (72%); que se limitaría la conformación de organizaciones sociales (69,6%) y de sindicatos (69,2%); el incumplimiento de la política de responsabilidad social empresarial (66%).

En lo referente a la contaminación ambiental, dos aspectos intervienen para que aparezca en el primer lugar: de un lado, la Continental recibió, en primera instancia, una sanción económica cercana a los tres mil millones de pesos, sanción impuesta por «Corantioquia a la multinacional Continental Gold por presunta contaminación en las quebradas La Mina y El Salto en el municipio de Buriticá» (Caracol Radio, 2013, noviembre 19). Por otro lado, generó la migración masiva de mineros informales al municipio — aproximadamente cinco mil personas llegaron a Buriticá, un municipio con 7207 habitantes— con el propósito de explotar el mineral, utilizando las formas tradicionalmente empleadas en otras regiones, donde el agua y el aire están afectadas por el uso de mercurio. La sanción a la empresa y las prácticas de los mineros informales incrementaron la percepción del impacto de la actividad minera en el ambiente de un territorio donde una de las actividades principales era la agricultura. En palabras de distintos entrevistados: «ahora hay quebradas sucias». Igualmente, para la extracción del oro algunos mineros usaban las casas donde estaban alojados para calentar los minerales y así separarlos, esta práctica hace que al quemarlos emane mercurio, material dañino para la salud.

[29]

La llegada masiva de mineros informales desde otros territorios generó diversos impactos, los cuales fueron priorizados como problemáticos por los encuestados. Además del señalado anteriormente, está «el elevado costo de la canasta familiar». El aumento de la población de manera súbita y también la proliferación de dinero derivado de la minería condujo a elevar los costos de los productos básicos para el sustento familiar. El rápido aumento de los arriendos, por ejemplo, fue uno de los indicadores de la transformación económica del municipio. Con la llegada masiva de mineros también fue afectada «la vida cotidiana del pueblo», aspecto que aparece en el cuarto

lugar de problemas. Para una parte significativa de la población buritiqueña, el pueblo dejó de ser el mismo desde el auge minero. Más allá del impacto de la cantidad de gente, está el impacto cultural, en el sentido del arribo de personas a Buriticá de distintas procedencias culturales, tanto de la región como del país, con sus respectivos modos de vida que «chocaron» con las tradiciones buritiqueñas.

En relación con esta afectación de la identidad colectiva de los buritiqueños (Maya, 2018) está el problema número cinco enlistado por los encuestados: la actividad minera cambia la vocación productiva del pueblo. Según los encuestados, Buriticá, a pesar de los antecedentes mineros, es considerado un territorio agrícola y ganadero. La llegada de la empresa Continental Gold con su megaproyecto minero y con él los mineros informales cambiaron esa vocación productiva y el paisaje que conlleva. Para ciertos actores sociales, el paisaje debe ser considerado como patrimonio cultural para evitar así ser afectado por actividades como la minería.

Y en tercer lugar, aparecen «las dificultades para la implementación del proceso de formalización minera». Este aspecto amerita un análisis aparte porque la formalización minera supone una respuesta del Estado a una problemática: la informalidad de la actividad minera y la criminalidad. Sin embargo, los encuestados perciben esta solución como parte de la problemática, lo cual pone en cuestión el rol del Estado en su papel de proteger, remediar y respetar los derechos humanos.

[30]

4. La formalización minera

La existencia de alrededor de 111 sociedades mineras —que reunían aproximadamente 4600 mineros (Maya, 2018)— hizo de la minería informal un problema que requería una solución de fondo. Así, desde 2010 la empresa Continental recurrió a la figura del amparo administrativo para desalojar a los mineros que sin su consentimiento hacían explotación en los predios asignados a ella. La ejecución de estos amparos desencadenó en el municipio distintos altercados entre mineros informales, representantes de la empresa y la fuerza pública.

La gobernación de Antioquia, a partir del primer semestre de 2016, ejecutó la operación Creta para solucionar el problema de la minería informal en Buriticá y devolver al municipio al estado de cosas alterado por la llegada masiva de mineros. Dicha operación tuvo la participación de 400 soldados

y 1050 policías. Creta conjugó la intervención estatal coercitiva con la promoción de la negociación con los mineros informales. La operación logró que la inmensa mayoría de los mineros provenientes de otros municipios abandonaran el municipio y los restantes entraran en el proceso de formalización.

El proceso de formalización, atendiendo los requerimientos estipulados en la Ley 1658 de julio de 2013 y el Decreto 480 de 2014, obligó a los mineros abandonar los terrenos tomados y comenzar un trabajo de concertación con la empresa regida por la adopción de prácticas de explotación establecidas en la Ley. Los requerimientos necesarios para lograr la formalización pueden recogerse en la frase: formalizar es constituir empresa legal. La formalización minera obliga a los mineros informales a operar bajo la lógica y condiciones empresariales del mundo de hoy. Por ello, desde ese momento, la empresa, con el apoyo del gobierno departamental, presentó su política de formalización minera que, por medio de contratos de asociación, buscaba involucrar a varios grupos de mineros informales en la formalidad y, por tanto, en la legalidad de la actividad.

Sin embargo, la percepción de la población encuestada concibe que la formalización tiene serios problemas atribuibles a las exigencias de la política minera para llevar a cabo el proceso de formalización. Así, dicho proceso, como la política minera que lo contiene, son vistos por la población como elementos que permiten explicar los conflictos y problemáticas mineras que vive el municipio.

[31]

Los encuestados señalaron los cinco principales obstáculos del proceso de formalización minera: a) la cantidad de los trámites requeridos para la formalización minera (84,8%); b) cumplir con los parámetros de seguridad industrial (83,6%); c) los requisitos para la formalización son poco claros (82,8%); d) vinculación de los mineros a riegos profesionales (81,6%); y e) tipos de contratos entre la empresa y los mineros (80,4%).

Además de las anteriores, también se señalaron los siguientes obstáculos: la vinculación de los mineros a los sistemas de salud (79,6%); las limitaciones para el acceso a recursos técnicos y de conocimiento para la exploración y la explotación (76,8%); la presencia de las Bracim (76,4%); la falta de acompañamiento por parte del Estado en la implementación de la formalización (76%); los plazos para cumplir con los requisitos de la formalización (75,2%); la vinculación de los mineros al régimen de pensiones

(75,2%); tener una licencia ambiental (74%); la variación constante de la legislación minera o inseguridad jurídica (71,2%); la selección privilegiada de unos mineros informales para entrar en los procesos de formalización en detrimento de otros (70,8%); y la ejecución de amparos administrativos (61,2%).

Según los encuestados, la primera dificultad es la cantidad de trámites legales que deben realizar para cumplir con los requisitos estipulados por la Ley 1658 de julio de 2013. En relación con este aspecto, está el tercer problema referido a la «poca claridad» sobre los requisitos de la formalización. Los obstáculos b y d remiten a los costos que supone cumplir con esos requisitos de ley que obligan al contratante a vincular a los mineros a riegos profesionales y también a realizar las adecuaciones necesarias en la mina para tener parámetros de seguridad industrial. Estos son aspectos nuevos para los mineros informales que tienen otras formas de hacer la actividad minera. En este mismo sentido, cláusulas de los contratos, aparece la dificultad «tipos de contratos entre la empresa y los mineros». En Buriticá fueron suscritos alrededor de ocho contratos de formalización entre la empresa y los mineros. Según las fuentes consultadas, una de las cláusulas de este tipo de contrato que causa malestar es aquella que obliga a realizar excavaciones en el polígono demarcado hasta una profundidad máxima de 50 metros.

[32]

Esta cláusula es la más problemática del contrato de formalización porque asigna a los mineros un área demasiado reducida para su actividad y, según creen ellos, alejada de las vetas de oro. Los mineros en proceso de formalización aducen también que la carga económica comprometida en un proceso de este tipo los pone en serios aprietos para cumplir con todas las normas exigidas para operar como una empresa. Una de las fuentes consultadas dijo que el capital inicial para empezar el proceso de formalización ascendió a 1200 millones de pesos, para lo cual tuvieron que buscar socios inversionistas. Costos que suman a los de las prestaciones sociales, pólizas de seguro, entre otros.

Tal como consta en uno de los contratos de formalización, los mineros formalizados deben cumplir con una contraprestación fija y una contraprestación variable. La contraprestación fija conlleva un pago mensual a la Continental Gold —Concesionaria, según el contrato— de 15 millones de pesos más el impuesto al valor agregado (IVA). La contraprestación variable establece que la asociación de mineros pagará a la empresa «el 5% de la

producción total después de impuestos». Estos recursos, según consta en el contrato, la empresa los destinará para el desarrollo de proyectos sociales y comunitarios, es decir, los usará para realizar responsabilidad social empresarial. Responsabilidad que también cobija la formalización minera, porque según el contrato este tipo de actividad «no corresponde una actividad comercial o de lucro para la Concesionaria».

Según los entrevistados, los términos de los contratos de formalización minera explicarían por qué fueron cancelados cuatro de los ocho contratos de formalización, porque han realizado un gran esfuerzo por intentar cumplir con las reglas del contrato de formalización y lo que han logrado finalmente, tal como están las cosas, es ir camino a la quiebra.

5. Los responsables del conflicto minero

La investigación indagó sobre la percepción de los encuestados sobre los responsables principales de la conflictividad minera. Para los encuestados, los principales actores responsables de las dificultades para realizar el proceso de formalización minera son tres: la empresa Continental Gold (20,9%), la Alcaldía de Buriticá (20,4%) y la Gobernación de Antioquia (16,3%). Estos actores aparecen en primer lugar porque, de acuerdo con la legislación vigente, la empresa puede negociar con los mineros informales su proceso de formalización, para lo cual contará con el acompañamiento de las respectivas autoridades. No obstante, debe indicarse que la Agencia Nacional Minera (ANM) tiene un rol importante en esta labor, pero no fue mencionada por los encuestados.

[33]

Con el propósito de ponderar la legitimidad de los actores involucrados en el conflicto, la encuesta generó información sobre el *nivel de confianza* que tienen los habitantes de Buriticá en los principales actores involucrados en la situación. Los resultados fueron los siguientes: frente a la valoración de la confianza que para las personas encuestadas produce la Agencia Nacional Minera (ANM), 50,8% considera que tiene poca confianza en ella; asimismo, 26% cree que la ANM es nada confiable; y 16,4% que es confiable; 0,8% piensa que es muy confiable. En general, es mayor el porcentaje de personas que tiene poca confianza en la ANM.

Respecto a la valoración de la confianza que produce la Gobernación de Antioquia, el mayor porcentaje de las personas encuestadas (45,2%) consideran que ella es poco confiable, seguido por nada confiable (36,8%).

Entre los porcentajes más bajos, 16,4% supone que la Gobernación es confiable y el 0,4% que es muy confiable. Los niveles estadísticos más altos en la valoración de la confianza que produce la Gobernación de Antioquia están relacionados con la poca confianza: 39,2% piensa que Corantioquia es poco confiable; 33,6% que es nada confiable; 2,4% la considera muy confiable; y 20,4% confiable. En general, frente a la valoración de la confianza que produce Corantioquia, son mayores los porcentajes de poca confianza y nada de confianza.

En lo referente a la fuerza pública, respecto a la Policía Nacional el porcentaje más alto de las personas encuestadas piensa que es poco confiable (48%); nada confiable (39,6%); confiable (11,6%); y muy confiable (0,8%). En conjunto, priman los niveles de poca confianza y nada de confianza en la Policía Nacional. Respecto a la valoración de la confianza en el Ejército Nacional, el porcentaje más alto de personas piensa que es poco confiable (43,6%); nada confiable (34%); confiable (19,6%); y muy confiable (2%).

En cuanto a la valoración de la confianza que produce en los encuestados la Empresa Continental Gold, el porcentaje más alto cree que ella es nada confiable (48,4%); poco confiable (37,2%); confiable (13,6%); y muy confiable (0,8%). En general, para las personas encuestadas la Empresa Continental Gold es poco confiable y nada confiable.

[34]

La valoración de la confianza de los encuestados sobre la Alcaldía de Buriticá muestra que el mayor porcentaje de personas considera que es nada confiable (44%); poco confiable (41,6%); confiable (13,6%); y muy confiable (0,8%). Son mayores los porcentajes de personas que valoran que la Alcaldía de Buriticá es poco y nada confiable.

En relación con la valoración de las Asociaciones de Mineros, se considera que son poco confiables (47,6%); nada confiables (31,6%); confiables (18%); y muy confiables (1,2%). Son mayores los porcentajes de personas encuestadas que valoran a las Asociaciones de Mineros como poco confiables y nada confiables.

Consultados los encuestados sobre la confianza en el Ministerio de Minas, se manifiesta que es poco confiable (44,4%); nada confiable (36,4%); confiable (15,6%); y muy confiable (0%). Poca confianza y nada de confianza marcan la tendencia respecto al Ministerio de Minas. Y frente a la valoración de la Secretaría de Minas del Departamento de Antioquia, se considera que

es poco confiable (47,6%); nada confiable (33,2%); confiable (15,6%); y muy confiable (0%). En conjunto, son mayores los niveles de poca confianza y nada de confianza.

Al consultar a los encuestados acerca de las Bacrim, el porcentaje más alto afirma que son nada confiables (66%); y poco confiables (27,6%). No obstante, existe un sector de encuestados que afirma que son muy confiables y confiables (4,8%). Sin embargo, estadísticamente son mayores los niveles de poca confianza y nada de confianza de los encuestados en este tipo de organización.

En general, los anteriores datos sobre la confianza que inspiran los actores del conflicto minero destacan la tendencia entre los encuestados a señalar altos niveles de desconfianza. Por un lado, en las que más desconfía es en las Bacrim —poca confianza (27,6%) y nada de confianza (66%)—; en segundo lugar, la Policía Nacional —poca confianza (48%) y nada de confianza (39,6%)—; en tercer lugar, la Empresa Continental Gold —poca confianza (37,2%) y nada de confianza (48,4%)—; el cuarto lugar lo ocupa la Alcaldía de Buriticá —poca confianza (41,6%) y nada de confianza (44%)—.

Por otro lado, las instituciones que menos desconfianza producen entre los encuestados son: Corantioquia —muy confiable (2,4%) y confiable (20,4%)—; el Ejército Nacional —muy confiable (2%) y confiable (19,6%)— y las Asociaciones de Mineros —muy confiable (1,2%) y confiable (18%)—. Como puede observarse, las instituciones estatales y la empresa tienen todo un reto para mejorar sus niveles de legitimidad ante la población buritiqueña, de manera que mejore la percepción positiva sobre ellas.

[35]

Conclusiones

Los hallazgos de esta investigación muestran que no hay consenso ni una mayoría significativa de pobladores de Buriticá a favor de la hipótesis central que rige la política pública binacional del TLC Colombia-Canadá, según la cual el comercio, por medio de la empresa, puede generar simultáneamente riqueza, proteger y promover los derechos humanos. Estadísticamente, la mayoría de las diferencias expresan un empate técnico, pero el análisis en términos políticos permite afirmar que tal división de opiniones da cuenta del conflicto desatado por el desarrollo de la actividad minera en el territorio: existe una disputa, las percepciones están polarizadas.

Al plantearse a los encuestados si la política minera favorece simultáneamente la producción de riqueza y la protección de los derechos, 48,4% respondió estar de acuerdo con esta afirmación y el 46,8% dijo estar en desacuerdo; de si la política minera favorece el bienestar de Buriticá, 37,2% respondió estar de acuerdo y 34,8% en desacuerdo. Nuevamente, el empate técnico y la polarización de percepciones.

Sin embargo, este resultado contrasta con los obtenidos al consultar a los encuestados si el operativo militar Creta había respetado los derechos: 59,6% cree que el operativo militar respetó el derecho a la vida, mientras que 37,2% no. Respecto el derecho al medio ambiente, 37,6% piensa que el operativo respetó este derecho, mientras que 60,4% no. Sobre el derecho a la participación política, 36,4% considera que el operativo respetó este derecho, mientras que 59% no. Sobre si se respetó el derecho al trabajo, 32,8% manifiesta que sí, mientras que 64% manifiesta que no. Sobre el derecho al patrimonio cultural, 30,8% considera que el operativo lo respetó, mientras 59,6% afirma que no. Y sobre el derecho a la libre movilidad en el territorio, 27,2% considera que el operativo sí respeto este derecho y el 70% que no.

[36]

En general, la tendencia con porcentajes muy cercanos a 60% es considerar que el operativo militar no respetó el mayor número de derechos —con excepción del derecho a la vida—. Posiblemente, esta percepción sobre el respeto de los derechos incide en los encuestados a la hora de valorar el operativo militar Creta. Del total de personas encuestadas, 36% valora negativamente el operativo militar y 35,2% creen que fue positivo.

La polarización del conflicto minero pone en cuestión los postulados del TLC en términos de generar riqueza, respetar derechos y crear bienestar. Un indicador de la situación es el grado de desconfianza de los buritiqueños en las instituciones responsables de resolver la problemática. Que prime la desconfianza significa que los roles de la empresa y del Estado están en duda, y con ellos los alcances de los objetivos de crear riqueza y, a la vez, respetar los derechos humanos.

Este tipo de conclusión amplía el espectro de percepciones que permiten comprender lo que Mauricio Botero Caicedo considera «el sesgo antiempresarial»:

Para entender el sesgo antiempresarial, es oportuno traer a colación un reciente artículo del analista del Cato Institute Juan Carlos Hidalgo: «Este sesgo parece deber su origen a la prevalencia de la teoría marxista del valor, según la cual toda ganancia de los empresarios es producto del despojo que hacen de los trabajadores —quienes son los verdaderos creadores de riqueza— [...] cualquier política que implique quitarles dinero a los empresarios y empoderar a los trabajadores frente a sus patronos —no importa cuán confiscatoria o arbitraria sea— es bienvenida como una corrección a esta «injusticia social». El marxismo es hoy en día una ideología marginal, más allá de las excentricidades que podamos encontrar en algunos recintos universitarios. Ya casi nadie propone seriamente abolir la propiedad privada o nacionalizar los factores de producción. Sin embargo, esto no quita que un aspecto cardinal del ideario marxista siga teniendo un fuerte arraigo popular: la hostilidad hacia la empresa privada (El Espectador, 2019, febrero 17).

Los datos de la investigación muestran que la empresa y el Estado tienen serias dificultades para cumplir con el postulado propuesto por el TLC Colombia-Canadá, especialmente porque, al parecer, la generación de riqueza sigue teniendo entre sus costos la afectación de los derechos de aquellos pobladores a los cuales justamente la empresa y el Estado prometieron mejorar su bienestar por medio del comercio. El monitoreo y la evaluación permiten valorar tanto las estrategias como los objetivos de una política pública para establecer, con base en datos, si en la implementación deben o no realizarse cambios, así como en los alcances de estos.

[37]

En la situación del TLC Colombia-Canadá, el balance realizado centrado en la fase de la implementación debería contribuir para que las partes implicadas adopten medidas conducentes a hacer posible el postulado rector de este tratado comercial entre ambos países. En su defecto, replantear el mismo postulado central de la política en cuanto a lograr simultáneamente riqueza, bienestar y respeto de los derechos humanos, como conlleva la seguridad humana.

Referencias bibliográficas

1. Botero Caicedo, Mauricio. (2019, febrero 17). El inexplicable sesgo antiempresarial. *El Espectador* Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/el-inexplicable-sesgo-antiempresarial-columna-840057>
2. Cancillería de Colombia. (2013). Segundo Informe anual del Acuerdo en materia de informes anuales sobre derechos humanos y Libre Comercio entre

la República de Colombia y Canadá. Recuperado de http://servicios.mincit.gov.co/sac/mfhandler.php?file=SEGUNDO%20Informe%20AnualTLC%20CANAD%C3%81%20-%202013.pdf&table=v%20adjunto&field=adjunto_adjunto&pageType=list&key1=297

3. *Caracol Radio*. (2013, noviembre 19). Corantioquia multó a Continental Gold por 3000 millones de pesos. Recuperado de https://caracol.com.co/radio/2013/11/19/ecologia/1384839420_018807.html

4. Cardona, Alonso y Cuadros, Miguel. (2014). Minería y patrimonio ambiental en Buriticá. Informe final de investigación para Corantioquia. *Corantioquia*. Recuperado de http://www.corantioquia.gov.co/ciadoc/SUELO/GC_CV_1008_2013.pdf

5. Colombia. Congreso. Ley 1551. (6 de julio de 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

6. Colombia. Congreso. Ley 1658. (15 de julio de 2013). Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/mercurio/LEY_1658_DEL_15_DE_JULIO_DE_2013.pdf

7. Colombia. Ministerio de Minas y Energía. Decreto 480. (6 de marzo de 2014). Por el cual se reglamenta las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/MARZO/06/DECRETO%20480%20DEL%2006%20DE%20MARZO%20DE%202014.pdf>

8. Continental Gold Limited Sucursal Colombia. (2016, marzo 29). Buriticá Project. NI 43-101 Technical Report Feasibility Study. Medellín, Colombia.

9. Continental Gold. (2014, mayo 12). Continental Gold inicia subcontratos de formalización con mineros informales que adelantan labores en zonas cercanas al Proyecto Buriticá en Colombia. Recuperado de http://www.continentalgold.com/wp-content/uploads/2016/03/2014_05_12_FormalizationAgreements_NR_SP.pdf

10. Continental Gold. (s. f. a) Página principal. Revisado: octubre 2 de 2016. Recuperado de <http://www.continentalgold.com/es>

11. Continental Gold. (s. f. b). ¿Por qué Colombia? Recuperado de <http://www.continentalgold.com/es/inversionistas/porque-colombia>

12. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a 31 de diciembre de 2011. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

13. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Ficha de Buriticá. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Antioquia_Buritic%C3%A1%20ficha.pdf
14. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). Sisben III. Recuperado de <https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/Sisb%C3%A9n-III.aspx>
15. Gobernación de Antioquia. (2017). Informe Municipio de Buriticá, operación Creta. Antioquia. Informe interno no publicado.
16. González, Ximena y Rocha, Johana. (2012). El verdadero rostro de la locomotora minera y sus particularidades en el departamento del Chocó. *Tierra Digna*. Recuperado de <http://www.tierradigna.org/attachments/article/7/El%20verdadero%20rostro%20de%20la%20Locomotora%20Minera.pdf>
17. Grassa Hernández, Rafael. (2006). Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo. Evolución de la seguridad humana. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 76, pp. 9-46.
18. Hibou, Beatrice. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
19. Jiménez Morales, Germán. (2010, septiembre 11). Un paisa sentó a Mr. Allen en una «montaña de oro». *El Colombiano*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/historico/un_paisa_sento_a_mr_allen_en_una_montana_de_oro-LEEC_103989
20. Maya Taborda, María. (2018). *Usos políticos de la identidad en Támesis y Buriticá, Antioquia, Colombia. Respuestas locales diferenciadas a un proyecto extractivo estatal, 2010-2015*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos.
21. Morrillas Bassedas, Pol. (2006). Génesis y evaluación de la expresión seguridad humana. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 76, pp. 47-58.
22. Newman, Edward. (2001). Human Security and Constructivism. *International Studies Perspectives*, 2 (3), pp. 239-251. DOI: 10.1111/1528-3577.00055
23. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2011). *Principios rectores sobre las empresas transnacionales y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf
24. Oliveros Ospina, Jaime. (2015). *Buriticá, historia y memoria 400 años*. Medellín: Lito Empastar.
25. Parra Ramírez, Esther. (2003). El Estado en acción: la aplicación de un modelo de análisis de política públicas. *Reflexión Política*, 5 (9). Recuperado de <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/752/724>
26. Pichardo Muñoz, Arlette. (1989). *Evaluación del impacto social*. Buenos Aires: Lumen.

27. Portafolio. (2017, enero 17). Comienza el montaje de la mina de oro más grande de Colombia. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/infraestructura/mina-de-oro-buritica-inicia-su-montaje-502801>

28. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana del PNUD 1994*. México, D. F.: PNUD y Fondo de Cultura Económica.

29. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Red Argentina Pacto Global. (2012). *Guía de derechos humanos para empresas. Proteger, respetar y remediar: todos ganamos*. Buenos Aires: PNUD; Red Argentina Pacto Global. Recuperado de <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/empresas-derechos-humanos-ruggie.pdf>

30. Restrepo Giraldo, Fred; Mejía Bustamante, Juan Felipe y Rodríguez Ramos, Juan Felipe. (2012). *Presentación reporte Burkenroad*. Medellín: Universidad EAFIT.

31. Roth Deubel, André Noel. (2004). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.

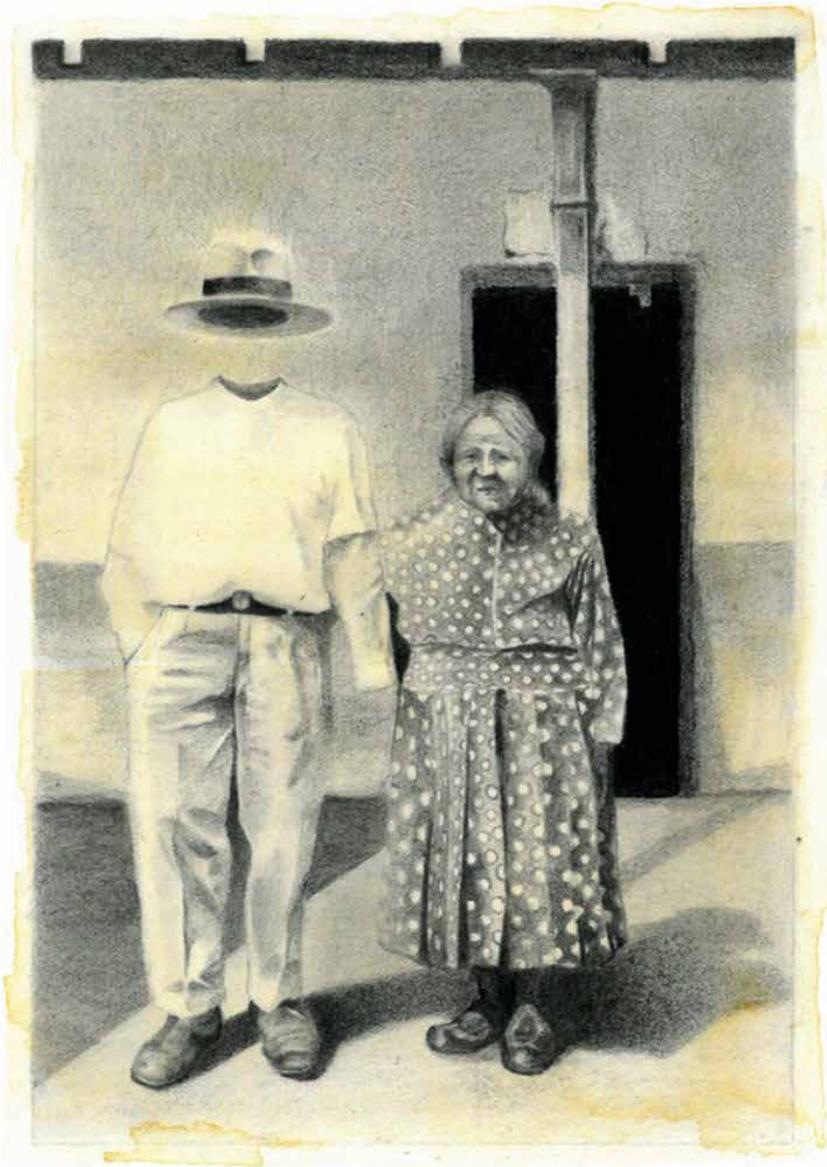
32. Salazar Vargas, Carlos. (2008). *Políticas públicas y think tanks*. Bogotá, D. C.: Konrad Adenauer Stiftung.

33. Silva Jaramillo, Santiago. (2015). Minería aurífera y construcción de normas informales: análisis institucional del caso de Buriticá, Antioquia en 2009-2014. Entendiendo a los «emprendedores del incumplimiento» y su imposición de arreglos institucionales deshonestos. (Tesis inédita de maestría). Universidad EAFIT, Medellín.

[40]

34. Valencia Agudelo, German Darío. (2011). Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado. *Semestre Económico*, 14 (30), pp. 87-104. DOI: 10.22395/seec.v14n30a4

35. Velásquez Ochoa, Andrea y Uribe Betancur, Leidy. (2015). *Memoria y patrimonio de Buriticá. Historia y cultura*. Medellín: Universidad de Antioquia.



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

De la serie *Incorpóreo*

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



Actores, motivaciones e intereses de la paradiplomacia en la frontera del Caribe insular colombiano después del fallo de La Haya*

*Duván Fernando Ramírez Zamora (Colombia)***

*Silvia Cristina Mantilla Valbuena (Colombia)****

*Raúl Román Romero (Colombia)*****

Resumen

El artículo estudia la influencia de los intereses y las motivaciones políticas e internacionales del gobierno local y la sociedad civil del departamento colombiano Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el ejercicio de la paradiplomacia desarrollada en el escenario transfronterizo con el Gran Caribe después de la crisis sociopolítica ocasionada por el fallo de La Haya en 2012. Se realiza un análisis descriptivo y cualitativo del estudio de caso para concluir que, a pesar de compartir objetivos comunes, tanto el gobierno local como la sociedad civil desarrollan estrategias particulares de inserción internacional determinadas por distintos niveles de conflictividad frente al gobierno nacional. Estas fluctúan de una paradiplomacia tradicional basada en el relacionamiento armónico con el accionar internacional y los intereses del Estado colombiano —en el caso del gobierno local—, a tendencias de carácter protodiplomático guiadas por motivaciones fuertemente

[42]

* Este artículo es el resultado del proyecto de investigación «Las relaciones políticas y diplomáticas de Colombia con los países del Caribe centroamericano» de la Universidad Nacional de Colombia Sede Caribe. Código Hermes: 39549.

** Politólogo. Investigador del grupo Nación, Nación Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: dframirez@unal.edu.co - Orcid: 0000-0002-1066-7648 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=cAvg-zgAAAAJ&hl>

*** Politóloga. Magíster en Estudios Latinoamericanos. Doctorada en Migraciones y Conflictos en la Sociedad Global. Docente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá e investigadora del grupo Nación Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe de la misma institución. Correo electrónico: scmantillav@unal.edu.co - Orcid: 0000-0001-5645-3349 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=YwtEMugAAAAJ>

**** Historiador. Magíster en Estudios del Caribe. Doctorado en Historia de América Latina. Docente de la Universidad Nacional de Colombia Sede Caribe e Investigador del grupo Nación Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe. Correo electrónico: rromanr@unal.edu.co - Orcid: 0000-0002-3186-5168 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=H8FZ7IEAAAAJ>

identitarias, autonomistas e incluso contestatarias —en el caso de la sociedad civil representada por The Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination (AMEN-SD)—.

Palabras clave

Relaciones Internacionales; Paradiplomacia; Protodiplomacia; Fronteras; Gran Caribe; Colombia.

Fecha de recepción: junio de 2019 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2019

Cómo citar este artículo

Ramírez Zamora, Duván Fernando; Mantilla Valbuena, Silvia Cristina y Román Romero, Raúl. (2020). Actores, motivaciones e intereses de la paradiplomacia en la frontera del Caribe insular colombiano después del fallo de La Haya. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, pp. 42-69. DOI: 10.17533/udea.espo.n57a03

Actors, Motivations, and Interests of the Parallel Diplomacy in the Border of the Colombian Insular Caribbean After the Hague Judgment

[43]

Abstract

This article studies the influence of varied political and international interests and motivations fostered by the local government and the civil society from the Colombian archipelago of San Andrés, Providencia and Santa Catalina. This research focuses on the exercise of paradiplomatic activities in the cross-border scenario of the Great Caribbean after the sociopolitical crisis caused by the Hague's border ruling in 2012. This case study analysis is based on a descriptive and qualitative approach. It concludes that although both the civil society and the local government may share common goals, each of them uses strategies for international insertion which are determined by numerous levels of political conflict against the national central government. Moreover, these strategies may vary from the traditional paradiplomacy based on harmonious relations towards the international acts and the interest of the Colombian State (local government), to protodiplomatic tendencies guided by strong identitarian, autonomist and even non-conformist motivations (in the case of the civil society represented by The Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination [AMEN-SD] group).

Keywords

International Relations; Paradiplomacy; Protodiplomacy; Boundaries; Great Caribbean; Colombia.

Introducción

En las relaciones internacionales (RR. II.) la paradiplomacia es un concepto que se ha venido consolidando¹ como un nicho analítico sobre la participación y toma de decisiones autónomas de los gobiernos no centrales (GNC) que ocurren en el ámbito internacional de manera paralela al accionar de los Estados (Cornago, 2000, p. 56) y que recientemente también está siendo utilizado para describir el comportamiento internacional de otros actores locales como las organizaciones de la sociedad civil.

Esta actividad internacional de los entes locales en los espacios fronterizos configura diferentes formas de interacción en las que progresivamente son suprimidas restricciones políticas, económicas y sociales para propiciar nuevas relaciones e intercambios de carácter «glocal», entendidas estas como aquellas prácticas yuxtapuestas entre los órdenes global y local donde transitan flujos de capitales y se producen acciones de cooperación (Machado y Feitoza, 2018, p. 64). Dichas acciones se traducen luego en estrategias propicias para el desarrollo de relaciones paradiplomáticas que se afianzan en lo territorial y que permiten la negociación de los conflictos y la promoción de las agendas de los actores locales.

[44]

A pesar de contar con un espacio multifronterizo en el mar Caribe, en Colombia aún no ha sido concebida la integración de las fronteras marítimas de manera proactiva, debido a que estas zonas carecen de políticas públicas para su internacionalización (Mantilla, Chacón y Román, 2016; Mantilla, 2018) y tampoco existen estudios que sistematicen o evalúen el accionar internacional de los actores locales.² En el caso de San Andrés, la frontera marítima de Colombia en el Caribe revela una serie de tensiones limítrofes, vacíos institucionales y deficiencias estructurales que contrastan con la actividad internacional de carácter autónomo y cada vez más visible de los actores locales para resolver sus demandas o para reforzar la integración transnacional.

¹ Los estudios sobre la paradiplomacia de los gobiernos no centrales tienen a las universidades de EE. UU y de Europa como pioneras (Zeraoui, 2013). Aunque el estudio inició desde la década de 1970 se limitó a una descripción de las acciones más que a un debate conceptual, hasta que Ivo Duchacek (1984) propuso el concepto.

² El Documento Conpes 3805 del 10 de mayo de 2014, *Prosperidad para las fronteras de Colombia*, realiza un diagnóstico sobre las principales problemáticas de las fronteras marítimas del país.

En este contexto se percibe un aumento de la participación social en el plano internacional tanto en el caso del gobierno local del departamento archipiélago, como de la comunidad nativa raizal, en especial de The Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination (AMEN-SD),³ que será considerado en esta investigación como el representante de la sociedad civil. Esta actividad responde recientemente a las consecuencias políticas, sociales y económicas que supuso la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en 2012 sobre el litigio fronterizo entre Colombia y Nicaragua, el cual otorgó a este último país la jurisdicción de 75 000 km² de área marítima en detrimento de los intereses de Colombia (CIJ, 2012, noviembre 19).

Como consecuencia del diferendo, se produjo la vulneración de los derechos territoriales consagrados en los artículos 7.º y 13.º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual creó una sensación de desprotección en la población raizal agravada por la afectación de la pesca artesanal como actividad productiva. Un hecho seriamente cuestionado en la forma en que el Gobierno colombiano planteó la defensa frente al fallo fue no haber permitido la participación de los raizales en los litigios, situación que expresó las históricas diferencias entre los nativos y el Estado nacional acerca de la manera idónea de administrar los recursos marinos, así como sus posibilidades de autonomía y descentralización con el fin de incidir directamente en el devenir de la comunidad.

[45]

A partir de lo descrito, este artículo se propone responder a la siguiente pregunta: ¿cómo influyen las motivaciones e intereses del gobierno local y la sociedad civil organizada de la isla de San Andrés en el desarrollo de acciones paradiplomáticas en un contexto de disputas limítrofes y de crisis de relacionamiento del Estado colombiano en el escenario fronterizo del Caribe? Para ello, resulta perentorio evidenciar las características identitarias de las unidades de análisis, en tanto se constituyen en factor determinante de su actuación internacional en un ámbito donde el Estado ha venido redefiniendo sus competencias y delegando diversas funciones a los entes subnacionales, mientras se abre un campo cada vez más amplio a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Por ello es evidente que el GNC del

³ Organización fundada en 1999 y encabezada por pastores bautistas y sacerdotes católicos que abogan por «la protección y promoción de los derechos humanos de la población raizal del archipiélago» (AMEN-SD, 1999, p. 1).

archipiélago y el AMEN-SD tienen particularidades respecto a su identidad y objetivos, a la vez que realizan de formas distintas el ejercicio internacional, siendo para el primero una acción propia de la paradiplomacia tradicional y para el segundo una práctica social, divergente y ampliada de los alcances del concepto que varía según las herramientas institucionales y administrativas.

Metodológicamente, la investigación es de corte cualitativo y se basa en el análisis documental y la aplicación de entrevistas semiestructuradas. Se realizaron catorce entrevistas: a cinco funcionarios del GNC, a dos miembros de AMEN-SD y a siete ciudadanos que han desempeñado cargos diplomáticos o han estado inmiscuidos en las relaciones exteriores del archipiélago y la nación. Lo anterior permitió identificar las acciones a partir de la revisión de diversas fuentes de información del ámbito local, nacional e internacional, como informes, documentos institucionales elaborados por el gobierno central y no central, la prensa y los estatutos de AMEN-SD.

Considerando lo anterior, se plantea la siguiente hipótesis: las acciones paradiplomáticas realizadas por el GNC y la sociedad civil representada por AMEN-SD del departamento de San Andrés, a pesar de la presencia transversal de la población raizal en sus construcciones identitarias y normativas, son movilizadas por diferentes intereses y motivaciones, siendo en el caso del gobierno local una estrategia para insertarse en los mercados de la economía global fundamentada en las directrices de la paradiplomacia convencional que acompaña los objetivos internacionales del Estado-nación colombiano. En el caso del movimiento AMEN SD, este expresa una visión crítica del reconocimiento de la cultura del pueblo raizal en torno a la búsqueda de su autonomía y autodeterminación, así como en la garantía de los derechos humanos, a través de la promoción de la integración e intercambio transfronterizo con las comunidades hermanas del Caribe. En el caso de la sociedad civil, las acciones internacionales se mueven entre la paradiplomacia ciudadana de inclinación identitaria y la protodiplomacia, la cual tiende a contraponerse a los intereses y objetivos del Estado.

[46]

1. Teoría y práctica de las paradiplomacias

La paradiplomacia, de manera general, se refiere a «aquella tendencia donde los subgobiernos toman acciones autónomas en cuestión de relaciones internacionales» (Zeraoui, 2013, p. 24). Esta es una consecuencia de la

descentralización político-administrativa que pone especial atención en el prefijo «para-», ya que denota que dicha acción es «paralela o subsidiaria» a las pretensiones del Ejecutivo nacional. En este sentido, el desescalonamiento administrativo del Gobierno central a las entidades locales hace que la actividad paradiplomática sea exclusiva del poder público subnacional — departamentos, ciudades o municipalidades—, excluyendo las acciones de organizaciones como grupos de interés o movimientos culturales (Zeraoui, 2016, p. 2). Dicha definición coincide con la de Noé Cornago (2000), quien conceptualiza este tipo de diplomacia como: «la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión» (p. 56).

A pesar de que los aportes de estos dos autores se presentan como un derrotero teórico capaz de proveer elementos para analizar las motivaciones e intereses en el ejercicio paradiplomático de las unidades de estudio, es indispensable ampliar su alcance para, en primer lugar, evidenciar la relevancia de otros actores tales como agentes de la sociedad civil, mediante lo que se denomina diplomacia ciudadana; y en segundo lugar, profundizar en los planteamientos de la paradiplomacia transfronteriza con el fin de identificar las particularidades de los actores en dicho campo específico de su aplicación.⁴

[47]

Por ello, de manera complementaria, se entiende al actor paradiplomático como aquella unidad del sistema internacional, cuya definición es equiparable a la de actor internacional, que acorde con Esther Barbé (2003) —y fundamentada en los aportes de Richard Mansbach, Yale Ferguson y Donald Lampert (1976) y Caterina García Segura (1993)— es aquel que «tiene habilidad para movilizar recursos, alcanzar sus objetivos y tiene cierta autonomía y capacidad para ejercer influencia sobre otros» (p. 135). De este modo, no solo se define al actor a partir de su pertenencia al poder público local, sino por su capacidad para tramitar recursos de manera autónoma y hacer parte de las dinámicas internas de los Estados.

⁴ Zeraoui plantea una definición general del término para todos los campos de acción, incluyendo la paradiplomacia transfronteriza (Zeraoui, 2016, p. 5).

Dichas cualidades permiten identificar al menos tres tipos de actores: a) el GNC; b) los actores interestatales no gubernamentales (AING), los cuales son organizaciones privadas que actúan dentro del Estado, como los partidos políticos o grupos de presión; y c) cualquier conjunto de personas que no hagan parte de la estructura estatal —sociedad civil—, pero que actúan en el escenario mundial con intereses en materia política, social y económica (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976, citado en Aranda, Ovando y Corder, 2010, p. 43).

Esta ampliación del espectro de participantes hace que las perspectivas sobre la proyección internacional varíen más allá de la delegación de competencias para la consecución de la política exterior del Gobierno central y sean planteadas diversas demandas e intereses. En el caso de los gobiernos subnacionales, estos suelen alinearse con los intereses del Estado, pero surgen excepciones donde la política internacional del actor local no es la expresión a pequeña escala de la política nacional, sino que suele ser disruptiva y antagónica, como la protodiplomacia (Zeraoui, 2016, p. 2), a la vez que tiene por objetivo la búsqueda de legitimidad en la comunidad internacional, valiéndose de un discurso que busca proyectar una imagen negativa del país (Zeraoui, 2009, p. 20).

[48]

Esta disyuntiva se encuentra atravesada por la identidad de los actores, quienes configuran una planificación internacional para reivindicar factores culturales y sociales, a la par de conseguir beneficios políticos que refuercen su nacionalismo y la necesidad de proyectarse al exterior como una entidad con intereses propios (Paquin, 2004). Dicha condición identitaria es territorializada, en tanto debe generar un vínculo afectivo con el territorio y su población al desarrollar un apego por este espacio, es decir, un actor territorializado debe tener «la capacidad para producir espacios mediante la delimitación y la valoración espacial, lo que permite consolidar la identidad como base de toda actividad paradiplomática» (Zeraoui, 2016, p. 29).

De manera complementaria, la paradiplomacia transfronteriza se desenvuelve en un escenario de «actuación conjunta de actores tanto públicos como privados, a ambos lados de la frontera» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009, p. 37), con el fin de «acercar a los pueblos segmentados para posibilitar la intensificación de lazos en diversos temas» (Fernández, 2005, p. 70). Este alcance transnacional desde las fronteras marítimas se caracteriza por los

términos geográficos, de distancia y la insularidad, que para el archipiélago sanandresano implica una reducida superficie y la dependencia económica de ciertos productos, haciendo de esta la suma de notas geográficas y socioeconómicas que crean una «región ultraperiférica» de trascendencia subestatal (Sobrido-Prieto y Sobrino, 2003, p. 6). La importancia de las entidades subestatales en el contexto de las regiones ultraperiféricas insulares radica en que los archipiélagos son entendidos como un conjunto de lugares que «actúan en concierto» (Baldacchino, 2015, p. 6) a través de una red de articulación que les permiten desarrollar formas de gobierno propias, guiadas tanto por particularidades históricas, culturales y geopolíticas como por su tendencia a la autonomía y descentralización con el Estado nacional del que dependen (2010, p. 5).

La anterior conceptualización permite analizar el caso del Archipiélago de San Andrés en relación con la actividad diplomática de la sociedad civil, considerando dos factores fundamentales: el primero, las particularidades del territorio en el que se desarrollan las dinámicas de relacionamiento paradiplomático debido a la posición geoestratégica y su condición de zona de frontera en el Caribe suroccidental; y el segundo, las motivaciones e intereses de las unidades de análisis dados por los marcos normativos, las características institucionales y la herencia identitaria compartida con una comunidad transnacional.

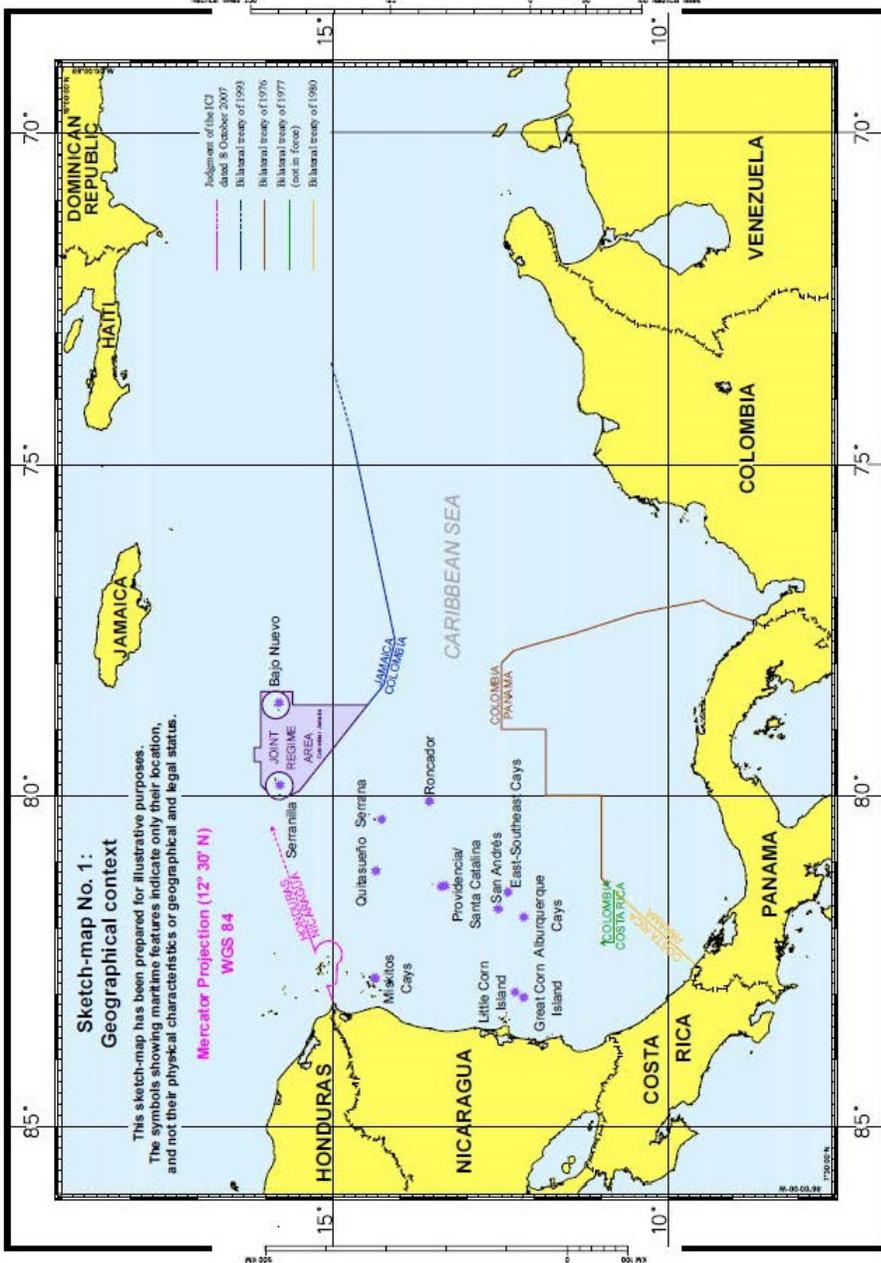
[49]

2. Dinamismo sociocultural, político y normativo de la frontera colombiana en el Caribe

Colombia tiene una posición ventajosa en el subcontinente sudamericano al poseer costas sobre dos océanos. Particularmente en el escenario gran caribeño y debido a la ubicación geoestratégica del departamento archipiélago, el país posee un enorme potencial fronterizo al compartir límites con siete naciones, algunas de las cuales se encuentran en disputas limítrofes dada la abundancia de recursos, como reservas pesqueras y petroleras que hacen de esta región un enclave extractivo de suma importancia. La confrontación diplomática más relevante ha sido el diferendo entre Colombia y Nicaragua iniciado en 2001 y resuelto en 2012 por la CIJ, la cual dictaminó una sentencia a favor del último país, otorgándole 75 000 km² de área marítima en el mar Caribe sudoccidental que anteriormente figuraban bajo la soberanía colombiana. Esto agudizó las tradicionales tensiones entre el Gobierno colombiano y la población raizal.

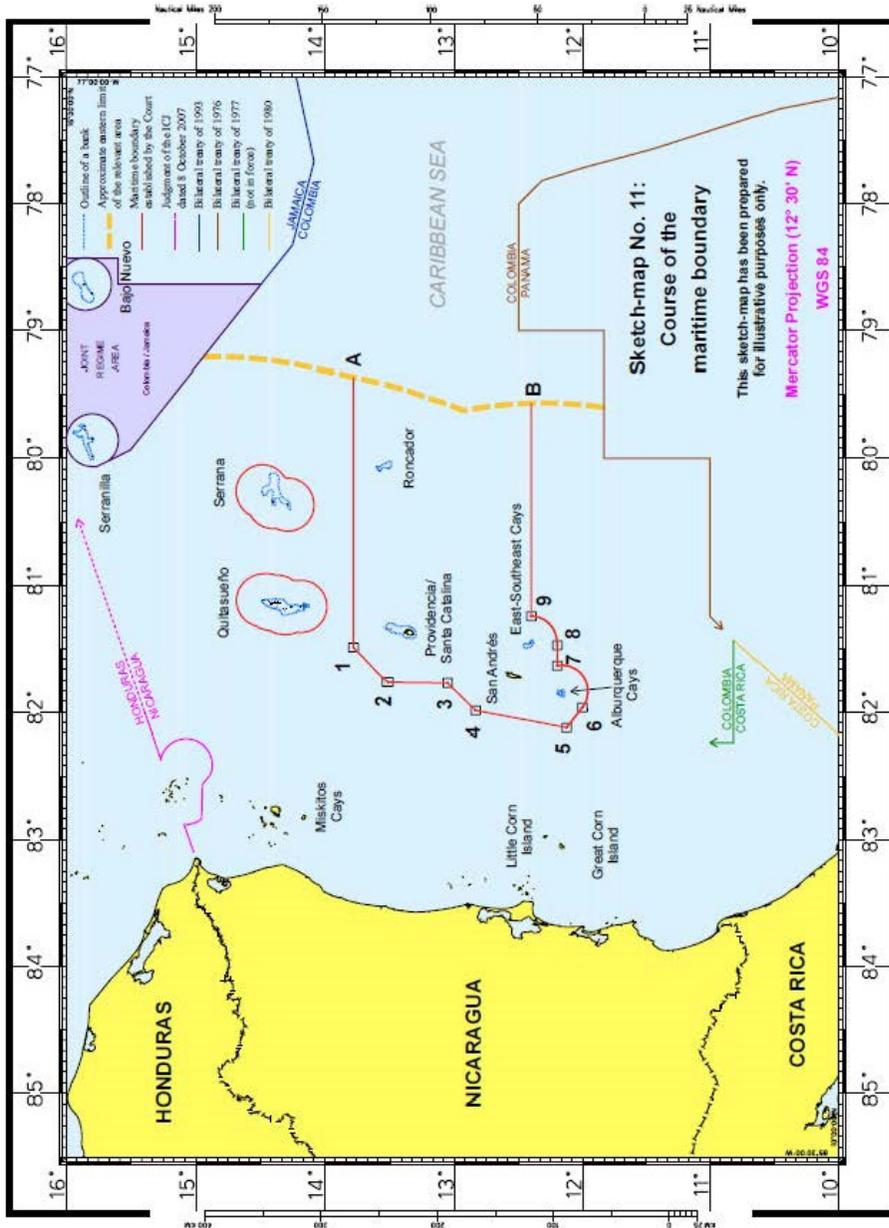
[50]

Mapa 1. Ubicación del archipiélago de San Andrés y límites fronterizos de Colombia antes del fallo de la CIJ.



Fuente: tomado de CIJ (2012, noviembre 19, p. 22).

Mapa 2. Ubicación del archipiélago de San Andrés y límites fronterizos de Colombia después del fallo de la CIJ.



Fuente: tomado de CIJ (2012, noviembre 19, p. 96).

No obstante, la singularidad de la frontera en el Caribe radica en la historia compartida de rasgos socioculturales de las comunidades colindantes del archipiélago de San Andrés, la Región Autónoma de la Costa Caribe sur —Nicaragua—, la provincia de Limón en Costa Rica y Bocas del Toro en Panamá, cuyos orígenes étnicos —*afro*, especialmente—, religiosos —protestantismo— y lingüísticos —*English Caribbean*—, ligados a los lazos familiares que han perdurado a pesar de los límites marítimos, contienen las bases para la construcción de un proyecto de integración transfronteriza (Mantilla, Chacón y Román, 2016).

A pesar de lo anterior, se ha evidenciado que las disposiciones normativas nacionales no son suficientes para potenciar tal integración. Aunque el mandato constitucional de 1991 y las posteriores leyes sobre la política exterior y de fronteras han establecido principios generales para su funcionamiento, las prácticas de autogobierno parecen desdibujarse en el escenario de relacionamiento internacional, ya que a pesar de ser contemplada la autonomía de las entidades territoriales dentro de los principios constitucionales del Estado (Constitución Política de Colombia, Art. 1), en realidad predomina un inacabado proceso de descentralización donde las autoridades e instituciones locales carecen de competencias políticas propias (Sánchez, 2016, p. 45).

[52]

En este sentido, desde el marco constitucional, uno de los objetivos esenciales de la política exterior del Estado colombiano es la integración con Latinoamérica y el Caribe con base en principios como la soberanía nacional, la autodeterminación y el reconocimiento del derecho internacional (Constitución Política de Colombia, Art. 9), donde las fronteras se constituyen en un espacio de articulación para el desarrollo de acciones de cooperación con otras naciones, por ejemplo, para la planificación y protección conjunta de ecosistemas naturales situados en zonas fronterizas. De igual forma, en el ámbito subnacional es posible establecer zonas de frontera —terrestres y marítimas— con normas especiales en materia económica y social (Art. 337) donde los gobiernos locales limítrofes podrán adelantar con la entidad territorial colindante del país vecino, de igual ámbito jurisdiccional, programas de cooperación que fomenten el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente (Art. 289).

Este marco normativo posiciona a Colombia como uno de los países del Caribe con mayores potencialidades para la consecución de acuerdos

de integración en diferentes ámbitos (Mantilla y Chacón, 2016),⁵ siendo el caso del archipiélago sanandresano un ejemplo representativo en lo que refiere a la autonomía, la descentralización y la normatividad fronteriza en el ámbito nacional. No obstante, pese a la ventaja geopolítica⁶ que supone la presencia de San Andrés para Colombia en la construcción de lazos comunes transnacionales y las capacidades que otorga la Constitución y la Ley 191 de 1995 para el accionar internacional de los gobiernos subnacionales en contextos fronterizos, no se ha consolidado aún una política integral de largo plazo hacia la región, debido especialmente a que la mencionada ley sobre fronteras, según el Artículo 53, no ha sido aplicada en el contexto del Caribe.

Esta ausencia de directrices sobre el devenir de las fronteras marítimas limita la capacidad de relacionamiento internacional de las unidades de análisis que, no obstante, busca ser subsanada a partir del Documento Conpes⁷ 3805 de 2014 sobre la prosperidad para las fronteras de Colombia, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo sostenible mediante el aprovechamiento de potencialidades endógenas y el fortalecimiento institucional, la reducción de las brechas socioeconómicas, la promoción del crecimiento, la integración de estas zonas con el interior del país y los países vecinos y el fortalecimiento de la identidad de los grupos étnicos de frontera (pp. 50-53).

[53]

Dicho documento establece trece departamentos que tienen límites terrestres o marítimos con otros países, siendo el archipiélago de San Andrés incluido en una de las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras (Documento Conpes 3805 de 2014, p. 56). Esta categorización hace que el GNC pueda ejercer las atribuciones constitucionales (Constitución Política de Colombia, Arts. 289 y 337) junto con la gestión del desarrollo regional y las relaciones fronterizas con los pares de países vecinos, así como la formulación de iniciativas que tengan impacto en su territorio, la profundización de la descentralización, la coordinación de la cooperación y el intercambio de información y mercancías (p. 58).

⁵ En este artículo se demuestra, mediante un balance comparativo de la normatividad fronteriza de cuatro países caribeños, que son justamente Colombia y Nicaragua quienes más desarrollos han logrado en la materia.

⁶ Rudolf Kjellén, según Jorge Atencio (1982), definió geopolítica como la «ciencia que concibe al Estado en relación con el espacio que ocupa y los factores económicos y sociales que lo componen» (p. 23).

⁷ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) es un organismo de planeación asesor del Gobierno colombiano sobre temas de desarrollo económico y social. Su objetivo es estudiar y aprobar proyectos de políticas públicas.

A pesar de este primer intento de regulación, el GNC del archipiélago no tiene claramente definidas sus funciones institucionales y los alcances de su accionar en el plano internacional en lo que concierne al relacionamiento con sus pares, no obstante, esto no ha impedido que las administraciones locales hayan desarrollado paulatinamente su actividad diplomática para enfrentar sus propios retos, donde igualmente es perentorio señalar que ni la normativa actual ni la política pública han considerado el papel de organizaciones de la sociedad civil, ya que no existe una referencia tácita sobre sus competencias. Lo anterior contrasta con la evidencia empírica que demuestra las múltiples interacciones con otros actores que trascienden el ámbito subnacional y el activo rol de organizaciones de la sociedad civil.

3. Configuración identitaria de los actores en la paradiplomacia del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

[54] La identidad de los actores en relaciones internacionales es un campo aún en discusión, pero Stéphane Paquin (2004) ya introdujo tal categoría alrededor del concepto de paradiplomacia identitaria, según la cual, los objetivos de los actores varían entre el reconocimiento internacional y simbólico de la nación, y el desarrollo local mediante la promoción económica, comercial y la movilidad de personas. Asimismo, a partir del marco analítico del constructivismo⁸ se sostiene que las identidades se construyen a partir de la orientación común de los actores que se encuentran condicionados por estructuras heredadas o por un contexto particular desde donde se interactúa con otras identidades en un campo de intercambios heterogéneo. Por ello, la identidad de los actores en relación con el Estado-nación como la principal figura del sistema internacional puede mutar hacia «arriba» —en unidades supranacionales— o hacia «abajo» —en unidades subnacionales— (Merke, 2007, p. 9); también mediante normas constitutivas —formales o informales—, instituciones y modelos cognitivos que son resultado de un determinado proceso histórico.

3.1 Configuración identitaria del gobierno no central

Para el GNC, la actividad paradiplomática resulta en una expresión «desde abajo» de su propia identidad, aunque vinculada al fundamento de la legitimidad soberana, la seguridad y la integración del Estado colombiano

⁸ Esta investigación no pretende desarrollar un análisis constructivista de la paradiplomacia, sin embargo, se retoman algunos de sus postulados que permiten abordar la identidad de los actores.

con el Gran Caribe. Por lo tanto, la organización y el funcionamiento del gobierno subnacional en el ámbito internacional depende únicamente de las disposiciones regulatorias de la Constitución Política, de los documentos de política pública como el Conpes 3805 y la Ley 47 de 1993, por las cuales se dictan normas especiales para su ordenamiento administrativo.

Estas disposiciones fortalecen la estructura geopolítica de la frontera, al garantizarle al departamento archipiélago las funciones de coordinación y complementariedad con la nación, a través de herramientas diplomáticas como la capacidad de adelantar acuerdos internacionales con sus pares (Ley 47, Art. 4, núm. 7). De igual manera, este no desconoce su faceta colectiva y las condiciones sociales fronterizas, puesto que, de forma general, aboga por la conservación y promoción de la cultura raizal mediante la protección de su patrimonio (Art. 4, núm. 10). A partir de ello, los artículos 309 y 310 de la Constitución y el artículo 5 de la Ley 47 erigen como régimen departamental especial a San Andrés, Providencia y Santa Catalina en términos administrativos, de comercio exterior y de fomento.

Asimismo, el Departamento estableció su estructura administrativa (Decreto 0227 de 2012) a partir de quince secretarías: Privada, Planeación, Hacienda, Salud, Educación, Agricultura y Pesca, General, Gobierno, Desarrollo Social, Movilidad, Turismo, Infraestructura, Servicios Públicos, Deporte y Cultura. Ello sin crear una dependencia de relaciones internacionales, aunque desde 2013 funciona la Oficina de Cooperación Internacional adscrita a la Secretaría de Planeación, la cual se encarga, según uno de sus funcionarios (comunicación personal, octubre 14, 2018), de canalizar las convocatorias de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia). Adicionalmente, otras cuatro secretarías tienen funciones internacionales.

[55]

Cuadro 1. Competencias internacionales de las Secretarías Departamentales.

Secretaría	Competencia
Desarrollo Social	Ejecutar la política social en coordinación con entidades nacionales e internacionales.
Educación	Crear alianzas nacionales e internacionales para la prestación del servicio educativo.
Secretaría General	Gestionar recursos de cooperación internacional.
Turismo	Gestionar recursos ante entidades internacionales.

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto Departamental 0227 de 2012.

Evidenciadas las condiciones institucionales de la identidad del GNC como entidad administrativa estatal, la identificación de las entidades que definen las preferencias nacionales e internacionales resulta compleja debido a que el contexto político del archipiélago se ha caracterizado por una constante inestabilidad gubernamental ocasionada por múltiples casos de corrupción y por la destitución de cinco gobernadores en los últimos seis años (El País, 2018, octubre 13). Esto ha hecho que se evidencie una línea discontinua de acciones, aunque en los planes de desarrollo de Aury Guerrero (2012-2015) (Gobernación del Archipiélago de San Andrés, 2012) y Ronald Housni (2016-2019) (Gobernación del Archipiélago de San Andrés, 2016) se haya identificado la relevancia de la comunidad raizal dentro de los componentes del desarrollo.

A raíz de estas condiciones identitarias son perceptibles las primeras motivaciones para el ejercicio paradiplomático por parte de la Gobernación. Por ello, los motivantes que determinan su accionar son: a) la posición geoestratégica en el Caribe; b) la condición de zona de frontera; c) su categoría de régimen departamental especial; y d) la presencia de una comunidad originaria de carácter transnacional que se articula con el Caribe, a saber, el pueblo raizal (Mantilla, Chacón y Román, 2016).

[56]

3.2 Configuración identitaria de The Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination

Si bien AMEN-SD ha fundamentado su actividad internacional en los componentes identitarios de la cultural raizal, es necesario aclarar que sus acciones y la descomposición de la variable paradiplomática son la consecuencia de los intereses de un movimiento particular, más no del pueblo raizal en su conjunto, el cual se ha manifestado a través de múltiples formas organizativas que, no obstante, pueden converger entre sí.

Así, el movimiento AMEN-SD fundamenta su construcción identitaria en la dimensión colectiva de la comunidad política al reivindicar las instituciones sociales raizales y al autodefinirse como el pueblo nativo del archipiélago que se enmarca en un histórico proceso de «autorreconocimiento de sus miembros respecto a factores culturales, históricos, lingüísticos, religiosos, fundacionales y de hibridación étnica diferentes a los del Estado Nacional colombiano» (Ortiz, 2013, p. 48). Su identidad se basa en la pertenencia a un territorio situado en el Caribe occidental, el uso del creole como lengua principal,

una población mayoritariamente negra con herencia cultural angloafricana y tradicionalmente cristiana protestante, pero con una notoria influencia católica (Valencia, 2011, p. 6). Para el líder político Fidel Corpus, la identidad raizal es transfronteriza puesto que «tenemos la misma etnia, cultura, idioma y religión que tienen los pueblos circunvecinos» (comunicación personal, octubre 5, 2018).

Esta condición identitaria, los requerimientos de autonomía política, las denuncias sobre la escasez de recursos, ausencia de servicios públicos y la sobrepoblación, propiciaron desacuerdos respecto al proyecto centralista del Estado-nación colombiano, el cual buscó integrar al archipiélago a través de un fuerte proceso de asimilación que desencadenó desde la década de 1980 en el surgimiento de reivindicaciones étnicas y territoriales. La búsqueda de autonomía en momentos críticos del relacionamiento con el Estado colombiano significó, incluso, la reclamación de independencia, que con el tiempo derivó en una legislación que garantizara la autodeterminación como derecho contemplado inicialmente en la Constitución Política (Arts. 7 y 310), sin que esto afectara la soberanía del Estado, pero reconociendo la capacidad del pueblo raizal de determinar su propio destino (Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995).

[57]

En este contexto nació en 1999 AMEN-SD, autodefinida como «la organización por y para la población Raizal, cuyos lineamientos guían las actuaciones de las demás organizaciones Raizales» (García Taylor, 2003, p. 22). El movimiento aboga por la defensa de los derechos humanos de la población raizal del archipiélago, teniendo como objetivos principales «la búsqueda de autodeterminación y de ayuda nacional e internacional en materia de derechos humanos, el respeto a la cultura y la preservación del inglés Criol» (p. 23), donde se propende por el apoyo y la expresión solidaria de otros grupos étnicos y organizaciones de derechos humanos de alcance global.

La identificación de las instituciones sociales crea parámetros dentro de AMEN-SD que denotan una identidad común a la cultura raizal, pero que adquieren un componente formal y organizado mediante los estatutos que determinan sus expectativas, objetivos y estrategias en el plano internacional a pesar de no existir facultades determinadas por la ley. Al respecto, las motivaciones son: a) la condición geopolítica raizal, es decir, su relación con el territorio mediante la construcción histórica de lazos familiares a través de

una misma lengua y cultura como factores trascendentales en la integración con el Caribe; y b) las denuncias acerca del abandono de los gobiernos centrales, en tanto no han propendido por las necesidades económicas, políticas y ambientales de los nativos (García Taylor, 2003, p. 12).

La identidad de AMEN-SD construye intereses que han girado mayoritariamente en torno a una esfera autonomista que no ha afectado la integridad del Estado colombiano (Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995), pero que en ciertos momentos históricos ha adquirido rasgos de un movimiento independentista donde, en la acción internacional se presentan, por un lado, una paradiplomacia ciudadana identitaria que podría extrapolarse al análisis de Paquin (2003) para el caso del GNC de Quebec que podría confluir en la idea de «el reforzamiento de una nación minoritaria en un país multinacional» (p. 12), y por el otro, una lógica protodiplomática que busca la separación respecto del Estado, pero que finalmente se ubica en un punto medio con una identidad definida que reivindica a la raizalidad dentro de los márgenes estatales.⁹

[58]

El fallo de La Haya en 2012 supuso un motivo para que los raizales responsabilizaran al Estado colombiano de la vulneración de sus derechos territoriales por la pérdida e integridad de una zona de enorme trascendencia para su supervivencia económica. Por ello y con base en el convenio 169 de la OIT de 2014, AMEN-SD manifestó como principal interés la defensa del derecho de tierras y territorios —incluido los marítimos—, la preservación de las actividades económicas tradicionales y el uso de los recursos naturales por el pueblo Raizal (Art. 15), cuya mayor afectación ha sido evidenciada en el sector de la pesca industrial y artesanal.

Este hecho ha sido un punto de inflexión en el ejercicio paradiplomático, a tal punto que representantes de la sociedad civil y de AMEN-SD establecieron canales de diálogo con diferentes instancias de gobierno y de la sociedad civil en los países fronterizos del Caribe, los cuales incluso trascendieron al escenario global, como será comprobado en los siguientes acápités.

⁹ Muestra de esta dualidad son las declaraciones de autodeterminación del Pueblo Indígena Raizal (2002, abril 28) y de independencia del AMEN-SD (2008, septiembre 19). La primera fue una protesta por las condiciones sanitarias de la zona circundante al relleno de basura, en tanto la proclama independentista pretendía denunciar en el escenario internacional la relación de dominación del Estado colombiano y generar presión para un cambio político en el archipiélago.

4. Las acciones paradiplomáticas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

4.1 Las acciones paradiplomáticas del gobierno no central

De 2012 a 2018 el GNC del archipiélago realizó 49 acciones paradiplomáticas, siendo la cooperación internacional al desarrollo el escenario de mayor preminencia. Los Estados nacionales y los GNC fueron socios estratégicos a través de los programas de asistencia técnica de las agencias de cooperación de China e Israel, además de la creación de lazos con gobiernos locales nacionales como Antioquia y Santander, y con organizaciones como la Asociación de Estados Caribeños (AEC), la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) y Campus Iberus (Gobernación del Archipiélago, 2016, mayo 26).

En la promoción y proyección externa sobresalen las temáticas de cultura y turismo siendo relevantes la organización de la primera asamblea raizal, el encuentro de Mujeres Negras de Latinoamérica (Barraza, 2013, julio 23) y la 68 edición de la Cumbre de Gobernadores, en donde fue suscrito un convenio de hermanamiento con su par de Santander (Gobernación del Archipiélago, 2013, febrero 19). En el caso del turismo se destacó la participación del gobierno local del archipiélago en el Festival Reina Mundial en Quevedo, Ecuador, y en la Feria Internacional de Turismo de América Latina (FIT) en Buenos Aires (El Isleño, 2018, septiembre 29).

Protocolarmente, es notoria la continua relación con la Gobernación de Santander mediante el Primer Encuentro de Cooperación y Hermanamiento (Gobernación del Archipiélago, 2013, octubre 3), así como la recepción de autoridades extranjeras de las Embajadas de Gran Bretaña (Barraza, 2013, enero 17), Holanda y Corea del Sur (Barraza, 2014, septiembre 11) con fines de cortesía y búsqueda de inversiones. Por su parte, la dimensión de la cooperación internacional al desarrollo posicionó al archipiélago como beneficiario de asistencia técnica y como participante en capacitaciones y seminarios internacionales con el fin de mejorar la prestación de los servicios públicos, el cuidado del medio ambiente y la productividad, siendo fundamental el rol de las agencias de cooperación internacional de los países desarrollados.

4.2 Las acciones paradiplomáticas de The Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination

En cuanto al movimiento AMEN-SD se identificaron trece acciones, mayoritariamente protocolares, centradas en el ámbito transfronterizo y especialmente en el establecimiento de relaciones con Nicaragua, tanto con el presidente Daniel Ortega como con el GNC y la sociedad civil de la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur de Nicaragua (Caracol Radio, 2014, octubre 31) en las ciudades de Bluefields y Laguna de Perlas (Rivas, 2014, marzo 11).

A pesar de la poca cantidad de acciones en comparación con el GNC, AMEN-SD desarrolló un notable ejercicio en la dimensión protocolar, destacándose viajes y recibimiento de autoridades del Caribe, especialmente de Nicaragua, con quienes se logró la firma de dos convenios de cooperación: el primero con el gobierno de Daniel Ortega para permitir la actividad pesquera a la comunidad raizal;¹⁰ y el segundo con la Región Autónoma para intercambios culturales, religiosos y el abastecimiento de combustibles. Paralelamente, en cooperación con la Gobernación del Archipiélago, fue desarrollado la *Emansipieshan Kangres* —Semana de la Emancipación— con presencia de representantes de Barbados, Trinidad y Tobago, Jamaica y otras naciones y comunidades del Gran Caribe (El Isleño, 2018, julio 24).

[60]

El movimiento AMEN-SD también recurrió a organismos especializados de la ONU, como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Newball, 2014, noviembre 22) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Vanguardia, 2013, marzo 16) para denunciar los efectos negativos del fallo de La Haya. En 2013, por ejemplo, los líderes del movimiento sostuvieron dos reuniones, una en Ginebra y la otra en Bogotá, con la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Navanethem Pillay (Cancillería, 2013, febrero 5), quien pretendía conocer las inquietudes frente a las consecuencias en materia de derechos humanos derivadas del dictamen de la CIJ.

Todas estas acciones tuvieron como objetivo denunciar al Estado colombiano y menoscabar su imagen y legitimidad en el ámbito internacional, acciones que desde la perspectiva del líder social Enrique Pusey (comunicación personal, julio 30, 2016) adquieren matices protodiplomáticos que radican

¹⁰ Al respecto, Corine Duffis, líder raizal, en 2016 manifestó haber logrado un acuerdo de tránsito y de carnetización de los pescadores artesanales (comunicación personal, julio 29, 2016).

en la errática forma en que Colombia dirigió el diferendo fronterizo, al no haber representado adecuadamente los intereses de la población raizal.

5. Una mirada comparativa entre el gobierno no central y The Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination

Una primera diferencia entre el comportamiento paradiplomático del GNC y la sociedad civil del departamento archipiélago responde a la cantidad de acciones ejecutadas por cada uno de ellos en virtud de las disparidades presupuestales y administrativas. En el caso del GNC, la cantidad de acciones ha sido mayor en virtud del acceso a recursos y vínculos con países desarrollados, con el Gobierno central y con las agencias consolidadas de la cooperación internacional como APC-Colombia; mientras que en el caso de AMEN-SD, el presupuesto se ha supeditado al aporte voluntario de sus miembros, además de la imposibilidad para recibir cooperación internacional al desarrollo, el cual es un recurso primordialmente intergubernamental. No obstante, AMEN-SD adquiere un rol más diplomático al afianzar su posición en la región a través de la preservación de lazos culturales no solo con sus pares de la sociedad civil, sino trascendiendo al espacio gubernamental mediante diálogos con diferentes GNC, a la vez que posiciona el trámite de demandas y la búsqueda de reconocimiento y apoyo internacional en instancias de carácter intergubernamental como la ONU.

[61]

El cuadro 2 resume los tipos de socios y aliados que tuvo cada uno durante el proceso de internacionalización, relaciones que expresan la capacidad que tienen para establecer interacciones con diversos sujetos y escenarios del sistema.

Cuadro 2. Socios externos del gobierno no central de San Andrés y The Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination.

Socio	Departamento de San Andrés	AMEN-SD
Gobierno no central	<ul style="list-style-type: none"> • Siquirres, Costa Rica (municipalidad) • Santander, Colombia (departamento) • Antioquia, Colombia (departamento) 	<ul style="list-style-type: none"> • Región Autónoma Costa Caribe Sur, Nicaragua (provincia) • Bluefields, Nicaragua (ciudad) • Corn Island, Nicaragua (archipiélago) • Laguna de Perlas, Nicaragua (ciudad)

Cuadro 2. (Continuación)

Socio	Departamento de San Andrés	AMEN-SD
Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Israel • China • Japón • Turquía 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicaragua
Organizaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia de cooperación internacional de Israel (MASHAV) • Agencia de cooperación internacional de Corea • Agencia de cooperación internacional de Singapur • Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) • Asociación de Estados Caribeños (AEC) • Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) • Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) • Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) • Consejo de Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) • Secretaría de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) • Organización de los Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
Red	<ul style="list-style-type: none"> • Onward Internacional 	
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Campus Iberus • Cancillería de Colombia • Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cancillería de Colombia • Bluefields Indian & Caribbean University (BICU), Nicaragua

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a sus motivaciones, la diferencia radica, básicamente, en que para el movimiento AMEN-SD el objetivo se centra en «la autonomía del pueblo raizal para tomar decisiones, evitar la pérdida del territorio y luchar por nuestros derechos» (Corinne Duffis, líder raizal, comunicación personal, agosto 29, 2018), mientras que para la gobernación se trata de «fomentar la cooperación y promoción de proyectos que posicionen al departamento» (Rosibel Roa, funcionaria Secretaría de Planeación San Andrés, comunicación personal, octubre 14, 2018). Sin embargo, para Harold Bush, doctor en Historia de las Relaciones Internacionales y Periodista de la Isla (comunicación

personal, julio 30, 2016), la cooperación del GNC adquiere matices de dependencia y dificultades en la proyección regional, ya que en los planes de desarrollo no ha sido considerada dentro de un proyecto de integración más amplio. A la par, existe una baja complementariedad con los objetivos de AMEN-SD que impide una mayor correlación entre la identidad raizal y el gobierno del archipiélago. Se percibe, asimismo, la falta de interés tanto estatal como de algunos grupos sociales que se expresan, según la líder raizal Corinne Duffis (comunicación personal, agosto 29, 2018) en el hecho de que «no hemos podido avanzar por la falta de recursos y por el poco interés que el Gobierno colombiano tiene en que haya una relación entre la Costa de Mosquitos y los raizales». Por su parte, el político y diplomático raizal Kent Francis (comunicación personal, agosto 30, 2018), considera que la defensa de la pesca tradicional es un punto de comunión entre pueblos que no ha sido aprovechado por la sociedad raizal sanandresana, ya que «no hemos sido capaces de darle suficiente valor a ese contenido».

Finalmente, para Harold Bush (comunicación personal, julio 30, 2016) las dificultades en la internacionalización del grupo AMEN-SD se derivan de su excesiva dependencia de la relación con Nicaragua y en la limitada visión para profundizar diálogos con otros países y comunidades del Caribe. En el caso del GNC, las limitaciones derivan de la imposibilidad para ejercer los instrumentos establecidos en la ley, debido a un generalizado desinterés para crear una secretaría de asuntos raizales.

Se identificaron, no obstante, cuatro aspectos que comparten las unidades de estudio en torno a su acción paradiplomática: a) que están territorializadas identitariamente en el mismo espacio geográfico; b) que debido a su posición geoestratégica en el Caribe, el relacionamiento internacional adquiere mayor relevancia; c) que sus identidades se han configurado en un proceso identitario y cultural de carácter insular que es esencialmente distinto de la identidad central del Estado nacional; y d) que comparten oportunidades y experiencias fácticas y normativas para la cooperación entre unidades, y entre estas y los agentes externos.

Conclusiones

El estudio de la paradiplomacia vinculada al factor de la identidad territorial es inherente a la proyección internacional de entidades autónomas

con intereses definidos y separados de los del Estado central. Debido a sus características geopolíticas y por la delegación de atribuciones administrativas contenidas en las disposiciones legales, se identificaron en el caso de la acción paradiplomática del GNC una serie de intereses a largo plazo, como la búsqueda constante de integración mediante la cooperación internacional, suscripción de acuerdos, gestión de programas comunes y creación de alianzas que propendan por el desarrollo institucional, y el fomento económico, comercial y turístico. Esto hace que su accionar gire en torno a las directrices de la paradiplomacia convencional mediante la coordinación con dependencias adscritas al Gobierno central como APC-Colombia, como estrategia para potenciar su inmersión en las dinámicas de la economía global.

En cuanto al movimiento AMEN-SD, las motivaciones fueron, en primer lugar, la relación sociocultural con su entorno fronterizo; y segundo, las constantes denuncias acerca del abandono de los gobiernos centrales respecto a la población isleña. Esto ha posicionado intereses como la búsqueda de autonomía y autodeterminación, la garantía de los derechos humanos y la promoción de la integración e intercambio con otras comunidades del Caribe. Así, la identidad de AMEN-SD construye intereses que varían entre el logro de una mayor autonomía, sin que esto afecte la integridad del Estado —paradiplomacia ciudadana identitaria—, o la consecución de independencia, como el caso de la declaración de 2007 —protodiplomacia—.

[64]

Los puntos que diferencian a las unidades de análisis se evidencian especialmente en los recursos y mecanismos que utilizan para la consecución de sus intereses. Mientras el GNC fundamenta sus atribuciones internacionales y las funciones administrativas descentralizadas en la ley y las instituciones establecidas por el Estado central, el movimiento AMEN-SD se basa en instituciones sociales construidas por prácticas comunes sostenidas en una misma cultura, etnia e idioma que les permite incidir fuertemente en la vida pública de la isla.

Por último, la actividad transfronteriza del movimiento AMEN-SD es uno de los múltiples ejemplos en el ámbito mundial de actores transfronterizos en regiones ultraperiféricas que deben ser la base para la reconceptualización de la paradiplomacia en escenarios que, como en el caso del departamento archipiélago, carece de modelos normativos que regulen administrativamente los procesos de negociación, cooperación o integración.

Referencias bibliográficas

1. Aranda, Gilberto; Ovando, Cristian y Corder, Alejandro. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*, 42 (165), pp. 33-74. DOI: 10.5354/0719-3769.2010.12650
2. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Departamento. Decreto 0227. (29, agosto, 2012). Estructura orgánica de la administración central de la Gobernación del Departamento Archipiélago. San Andrés Isla.
3. Atencio, Jorge. (1982). *Que es geopolítica*. Buenos Aires: Pleamar.
4. Baldacchino, Godfrey (ed). (2015). More than Island Tourism: Branding, Marketing and Logistic in Archipelago Tourist Destinations. In: *Archipelago Tourism: Policies and Practices* (pp. 1-18). London: Routledge.
5. Barbé, Esther. (2003). *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
6. Barraza, Carlos. (2013, enero 17). Visita diplomáticos de embajada de Gran Bretaña a Coral Palace. *Gobernación del Archipiélago*. Recuperado de <https://sanandres.gov.co/index.php/prensa/enterese/noticias/151-rotador-de-noticias/1049-visita-diplomaticos-de-embajada-de-gran-bretana-a-coral-palace>
7. Barraza, Carlos. (2013, julio 23). San Andrés sede del próximo encuentro de mujeres Afro latinoamericanas. *Gobernación del Archipiélago*. Recuperado de <https://www.sanandres.gov.co/index.php/prensa/enterese/noticias/151-rotador-de-noticias/1410-san-andres-se-trajo-la-sede-del-proximo-encuentro-de-mujeres-afro-latinoamericanas-2014>
8. Barraza, Carlos. (2014, septiembre 11). Ministro Consejero de Corea del Sur visitó a la Gobernadora Aury Guerrero Bowie. *Gobernación del Archipiélago*. Recuperado de <https://sanandres.gov.co/index.php/prensa/enterese/noticias/151-rotador-de-noticias/2282-ministro-consejero-de-corea-del-sur-visito-a-la-gobernadora-aury-guerrero-bowie>
9. Cancillería de Colombia. (2013, febrero 5). Miembros de la comunidad raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se reúnen con Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/miembros-la-comunidad-raizal-san-andres-providencia-y-santa-catalina-se-reunen-con>
10. Caracol Radio. (2014, octubre 31). Movimiento AMEN de San Andrés firmará acuerdo con pueblos de Nicaragua. Recuperado de https://caracol.com.co/radio/2014/10/31/regional/1414745460_487255.html
11. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política. (20 de julio de 1991). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
12. Colombia. Congreso de la República. Ley 191. (23, junio, 1995). Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera. Diario oficial, Bogotá, D.C. N. 41903.

13. Colombia. Congreso de la República. Ley 47. (19, febrero, 1993). Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina. Diario oficial, Bogotá, D.C. N. 40763.

14. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-225. (18 de mayo de 1995). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>

15. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3805. (10 de mayo de 2014). Prosperidad para las fronteras de Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3805.pdf>

16. Cornago-Prieto, Noé. (2000). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. En: Keating, Michael y Aldecoa Luzárraga, Francisco (coords.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 55-78). Barcelona: Marcial Pons.

17. Corte Internacional de Justicia (CIJ). (2012, noviembre 19). Controversia territorial y marítima (Nicaragua c. Colombia). Sentencia. *Cancillería de Colombia*. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/litigio_nicaragua/PRINCIPALES%20DOCUMENTOS/traduccion_esp_sentencia_del_19_de_noviembre_de_2012.pdf

18. Duchacek, Ivo. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *The Journal of Federalism*, 14 (4), pp. 5-31. DOI: 10.2307/3330188

19. El Isleño. (2018, julio 24). Se desarrolló el «Emansipieshan Kangres». Recuperado de http://www.xn-elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15750:se-desarrollo-con-exito-el-emansipieshan-kangres&catid=54:eventos&Itemid=102

20. El Isleño. (2018, septiembre 29). Las islas participan en la FIT Buenos Aires. Recuperado de http://www.xn-elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=16182:las-islas-participan-en-la-fit-buenos-aires&catid=51:turismo&Itemid=80

21. El País. (2018, octubre 13). Gobernador y exgobernadora de San Andrés fueron enviados a la cárcel. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/judicial/gobernador-y-exgobernadora-de-san-andres-fueron-enviados-a-la-carcel.html>

22. Fernández Manjón, Desiderio. (2005). El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 69, pp. 61-88.

23. García Segura, Caterina. (1993). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista de Sociología*, 41, pp. 13-32. DOI: 10.5565/rev/papers/v41n0.1694

24. García Taylor, Sally Ann. (2003). Los vínculos internacionales del movimiento raizal durante los años noventa: en busca de autonomía y reconocimiento. [tesis inédita de grado]. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad del Rosario, Bogotá, D. C.

25. Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2013, octubre 3). Intercambio entre departamentos de San Andrés Islas y Santander

se centraría en turismo, bilingüismo y desarrollo económico. Recuperado de <https://www.sanandres.gov.co/index.php/prensa/enterese/noticias/152-espanol/1576-intercambio-entre-departamentos-de-san-andres-islas-y-santander-se-centraria-en-turismo-bilingueismo-y-desarrollo-economico>

26. Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2016, mayo 26). Conferencia Internacional de Emprendimiento. Recuperado de <https://sanandres.gov.co/index.php/prensa/enterese/noticias/151-rotador-de-noticias/3373-conferencia-internacional-de-emprendimiento>

27. Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. «Para tejer un mundo más humano y seguro». Recuperado de https://www.sanandres.gov.co/images/stories/documentos/PLAN_DESARROLLO_COMPLETO_2012_2015.pdf

28. Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019. «Los que soñamos somos más». Recuperado de https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/1dXmtZepAlg0ggwk806qQs/f3ec1e47ff9aa396f8167415c8f5c5a7/88_SanAndres_PDT_2016-2019.pdf

29. Gobernación del Archipiélago. (2013, febrero 19). Gobernadores de Santander y San Andrés firman acuerdo de cooperación. Recuperado de <https://sanandres.gov.co/index.php/prensa/enterese/noticias/151-rotador-de-noticias/1097-gobernadores-de-santander-y-san-andres- isla-firman-acuerdo-de-cooperacion-y-hermanamiento>

30. Machado de Oliveira, Tito y Feitoza do Nascimento, Rainne. (2018). La paradiplomacia y las relaciones de cooperación en las regiones frontera: Brasil, Bolivia y Paraguay. *Revista Frontera Norte*, 30 (60), pp. 57-84.

31. Mansbach, Richard; Ferguson, Yale & Lampert, Donald. (1976). *The web of world politics: Nonstate Actors in the Global System*. New York: Prentice Hall.

32. Mantilla, Silvia y Chacón, Christian. (2016). Balance comparativo de la normatividad sobre fronteras en cuatro países del Caribe. *Estudios Fronterizos*, 17 (34), pp. 1-20. DOI: 10.21670/ref.2016.34.a01

33. Mantilla, Silvia. (2018). Las relaciones regionales y transfronterizas de Colombia en el Caribe en el siglo XXI. *Mundo Amazónico*, 9 (2), pp. 133-160. DOI: 10.15446/ma.v9n2.65178

34. Mantilla, Silvia; Chacón, Christian & Román, Raúl. (2016). Toward Building a Cross-Border Integration Region among Five Caribbean Countries. *Frontera Norte*, 28 (56), pp. 5-33.

35. Merke, Federico. (2007). Identidad y política exterior en la teoría de las relaciones internacionales. *Documento de Trabajo*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador.

36. Newball, Daniel. (2014, noviembre 22). Liderazgo raizal efectuó importante presencia en Bogotá. *The Archipiélago Press*. Recuperado de <https://thearchipielaopress.co/liderazgo-raizal-efectuo-importante-presencia-en-bogota/>

37. Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

38. Ortiz Roca, Fady. (2013). La Autodeterminación en el Caribe: el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. [Tesis inédita de maestría]. Instituto de Estudios Caribeños, Universidad Nacional de Colombia, San Andrés Isla.

39. Paquin, Stéphane. (2003). *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*. Québec: Université Laval.

40. Paquin, Stéphane. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Peter Lang.

41. Pueblo Indígena Raizal. (2002, abril 28). Declaración de Autodeterminación, San Andrés, Islas. Recuperado de <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/DeclaracionAutodeterminacionRaizal.pdf>

42. Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel. (2009). Fronteras e integración transfronteriza en el Mercosur. En: Rhi-Sausi, J y Conato, Darío (coords.). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. Roma: ILLA y CeSPI.

43. Rivas, Raúl Lenin. (2014, marzo 11). Pueblo Raizal de San Andrés busca estrechar lazos con pueblos caribeños nicaragüenses. *El 19*. Recuperado de <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:16986-pueblo-indigena-raizal-de-san-andres-busca-estrechar-lazos-con-pueblos-caribenos-nicaraguenses>

44. Sánchez, Arnulfo. (2016). Revisión histórica del proceso de descentralización administrativa y sus restos en Colombia, de 1985 a 2016. [Tesis inédita de maestría]. Facultad de Sociología, Universidad Santo Tomás, Bogotá, D. C.

45. Sobrido-Prieto, Marta y Sobrino Heredia, José Manuel. (2003). Las regiones Ultraperiféricas. *Hacienda Canaria*, 5, pp. 5-36.

46. The Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination (AMEN-SD). (1999) Estatutos del movimiento étnico raizal, San Andrés isla. Manuscrito inédito.

47. The Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination (AMEN-SD). (2008, septiembre 19). El pueblo Raizal. Bajo régimen de etnocidio, está en vías de extinción. *Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo*. Recuperado de <https://www.colectivodeabogados.org/EL-PUEBLO-RAIZAL-BAJO-REGIMEN-DE>

48. Valencia, Inge. (2011). Impactos del reconocimiento multicultural en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Entre la etnización y el conflicto social. *Revista Colombiana de Antropología*, 47 (2), pp. 69-95.

49. Vanguardia. (2013, marzo 16). Raizales y pescadores de San Andrés se reunieron con la FAO. Recuperado de <https://www.vanguardia.com/colombia/raizales-y-pescadores-de-san-andres-se-reunieron-con-la-fao-AYVL200347>

50. Zeraoui, Zidane (coord.). (2013). La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones. En: *Teoría y práctica de la paradiplomacia* (pp. 9-43). Puebla: Instituto Tecnológico de Monterrey.

51. Zeraoui, Zidane. (2009), *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. México, D. F.: Montiel y Soriana.

52. Zeraoui, Zidane. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28 (1), pp. 15-34. DOI: 10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4470



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

De la serie *Psiquis*

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia*

Isabela Figueroa (Brasil)**

Noriana Marcela Franco Novoa (Colombia)**

Resumen

Ese artículo revisa algunas de las múltiples violencias sufridas por las mujeres indígenas víctimas del conflicto armado en Colombia, así como algunas de las políticas públicas del Estado orientadas a disminuir su situación de vulnerabilidad. Una de las herramientas de políticas públicas para la atención a grupos minoritarios es el llamado «enfoque diferencial». Ese artículo busca identificar el uso que distintos organismos del Estado han hecho de ese término —como la Corte Constitucional lo viene comprendiendo— y la relación de su aplicación con la participación de las mujeres indígenas en el diseño e implementación de políticas públicas. A partir de una revisión documental de doctrina, leyes y revisión jurisprudencial de casos nacionales e internacionales se espera contribuir a la discusión, creación y ejecución de medidas especiales que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Se concluye que el Estado colombiano no ha incluido a las mujeres indígenas en su planificación, vigilancia e implementación de las políticas públicas con perspectivas étnicas y de género.

[71]

Palabras clave

Políticas Públicas; Enfoque Diferencial; Género; Etnia; Derechos Humanos.

Fecha de recepción: agosto de 2019 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2019

* Este artículo de reflexión presenta algunos avances de la investigación intitulada *Alcance del enfoque diferencial en la implementación del Acuerdo de Paz de Colombia en torno a la garantía de los derechos colectivos de las comunidades étnicas*, Universidad del Magdalena.

** Abogada. Magíster en Derecho Económico. Magíster en Derecho y Política de los Pueblos Indígenas. Magíster en Derecho Aborigen. Doctorada en Estudios Culturales Latinoamericanos. Posdoctorada en Política Social. Profesora e investigadora de la Universidad del Magdalena, Colombia. Correo electrónico: ifigueroa@unimagdalena.edu.co - Orcid: 0000-0002-9119-3615 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=fcvux-wAAAAJ>

*** Abogada. Candidata a magíster en la Universidad del Colorado, Estados Unidos. Correo electrónico: nofr3398@colorado.edu

Cómo citar este artículo

Figueroa, Isabela y Franco Novoa, Noriana Marcela. (2020). El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, pp. 71-90. DOI: 10.17533/udea.espo.n57a04

The Legal Framework of the Differential Approach in Public Policies for Indigenous Women in Colombia

Abstract

This article reviews some of the multiple violences suffered by indigenous women victims of the armed conflict in Colombia, as well as some of the State's public policies aimed at reducing their vulnerability. One of the administrative tools for attention to minority groups is the so-called «differential approach». This article seeks to identify the use that different State agencies have made of the term, how the Constitutional Court has been conceiving it, and the relationship between its application and the participation of indigenous women in the design and implementation of public policies. From a literature review of doctrines and laws, and a jurisprudential review of national and international cases, this study hopes to contribute to the discussion, creation, and execution of special measures that guarantee the full exercise of the rights of indigenous peoples. The analysis concludes that the Colombian State has not included indigenous women in its planning, monitoring, and implementation of public policies with ethnic and gender perspectives.

[72]

Keywords

Public Politics; Differential Approach; Gender; Ethnicity; Human Rights.

Introducción

En 2006 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aseguró que la situación de vulnerabilidad de las mujeres indígenas en Colombia es especialmente crítica. Sobre ellas recaen, además de los graves efectos del conflicto armado, una larga historia de discriminación y exclusión por su condición de mujeres e indígenas (CIDH, 2006, 18 de octubre a, p. 47). De hecho, desde la creación del Estado colombiano las mujeres indígenas son triplemente discriminadas, su vulnerabilidad es determinada por la concordancia de factores en razón de género, etnia y condición social (Observatorio de Asuntos de Género, 2013). Esa constelación de factores, a su vez, expone a las mujeres indígenas a numerosas situaciones que ponen en peligro su identidad física, psicológica y cultural.

Lideresas de las diferentes comunidades indígenas de Colombia testificaron la unión directa entre la salvaguarda de sus derechos y el disfrute pleno y libre de sus tierras y territorios ancestrales, por lo que la protección de sus derechos de posesión y propiedad es requisito para la protección de su integridad física y moral (CIDH, 2006, 18 de octubre a). En 2011 las mujeres indígenas fueron víctimas de diferentes grupos armados, sufriendo abusos por parte de «agentes del Estado, miembros de grupos paramilitares post desmovilización e integrantes de las FARC-EP y del Ejército de Liberación Nacional» (CIDH, 2011, 31 de diciembre, p. 12). En efecto, debido a la proximidad de sus territorios a las zonas álgidas del conflicto, los pueblos tradicionales condensan el grupo poblacional más afectado por el conflicto y el más desamparado por el Estado en el contexto del conflicto armado interno (CIDH, 2011, 31 de diciembre).

La identificación y sistematización de los obstáculos específicos que afrontan las mujeres indígenas en Colombia requiere la creación de políticas públicas aplicables a su situación en el marco del posconflicto. Diversos programas y políticas públicas gubernamentales y de agencias de cooperación usan, cada vez más, la noción de enfoque diferencial en la aplicación de medidas de protección de derechos a grupos más vulnerables. La Corte Constitucional colombiana también ha emitido fallos refiriéndose a ese enfoque. Más relevante aún, «enfoque diferencial» es un lenguaje utilizado enfáticamente en el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

La utilización de un enfoque distinto en la aplicación de políticas públicas no puede estar vacío de contenido jurídico, especialmente porque pretende fortalecer la protección de los derechos humanos de grupos vulnerables en el ámbito del posconflicto. ¿Cuáles son, entonces, las implicancias jurídicas del llamado enfoque diferencial? ¿Políticas públicas con enfoque diferencial efectivamente ofrecen mayor protección a los derechos del grupo destinatario?

Este artículo presenta algunos avances de una investigación cualitativa que, con base a una revisión documental de doctrina, leyes y revisión jurisprudencial de casos nacionales e internacionales, y en entrevistas semiestructuradas con líderes y lideresas indígenas y afrocolombianas de los departamentos del Magdalena y del Cauca, se analiza el uso y la aplicación de la noción de enfoque diferencial, presentando algunas de las reflexiones relacionadas con políticas hacia las mujeres indígenas. Los programas, sentencias y leyes revisadas en ese texto no son de ningún modo exhaustivas, sino que proponen indagar sobre las pretensiones y alcances del llamado «enfoque diferencial».

1. Situación de las mujeres indígenas en Colombia

[74]

1.1 Múltiple vulnerabilidad: género, etnia y desplazamiento

Pertenecer a un pueblo indígena es estar expuesto a una situación continua de vulnerabilidad manifiesta, derivada de la discriminación, la ignorancia y la desinformación. En América Latina los indígenas conforman 14% de las personas en situación de pobreza y 17% de las personas en situación de extrema pobreza. Alrededor de 43% de las familias indígenas de América Latina son afectadas por la pobreza y 24% están en situación de extrema pobreza (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). Esa vulnerabilidad se sobredimensiona en el marco de un conflicto armado, especialmente para las mujeres indígenas que pasan a ser un blanco de agentes armados, estatales y no estatales en su lucha por control territorial (CIDH, 2011, 28 de diciembre, p. 27).

Uno de los resultados deseados de las acciones de los agentes armados son los desplazamientos de las comunidades tradicionales de sus tierras, lo que agrava aún más la situación de esas mujeres, tal como reconoció la Corte Constitucional (Auto 092 del 14 de abril de 2008). A esa doble vulneración, se añade la desintegración de sus redes sociales, comunitarias y culturales de

apoyo, conformando un «triple proceso de discriminación por ser mujeres, por haber sido desplazadas, y por pertenecer a grupos étnicos».

1.2 Múltiple violencia: física, sexual y psicológica

El que puede ser considerado uno de los problemas más graves, en el marco de violaciones sistemáticas de derechos humanos es, en definitiva, el flagelo de la violencia sexual, física y psicológica. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017, 17 de abril, p. 67), «las mujeres indígenas son objeto de esclavitud sexual, embarazos forzados, violación en grupo, mutilación sexual y asesinatos a manos de diversos participantes en el conflicto armado». Asimismo, «los agentes armados usan la violencia sexual contra las mujeres indígenas como arma de guerra para desplazar comunidades por la fuerza o erosionar su capacidad de resistencia» (p. 68).

El uso de la violencia sexual en el conflicto vulnera de manera contundente la integridad física, psicológica y cultural de las mujeres afectadas. En efecto, las violaciones y abusos desarrollan de manera progresiva la figura de la dominación masculina, destruyen identidades tradicionales que daban importancia y relevancia a las mujeres y se configuran en una táctica de terror para amedrentar a la población. Asimismo, la Corte Constitucional, en el Auto 004 del 26 de enero de 2009, ha constatado el uso de tácticas como la «prostitución forzada, violencia sexual y enamoramiento de mujeres y jóvenes indígenas como táctica bélica, principalmente por parte de los actores armados ilegales». Esto agudiza la problemática de género en la comunidad, pues crea patrones de abusos que repercuten en las relaciones entre miembros de la comunidad indígena que luego pueden ser reproducidos.

[75]

Asimismo, las desapariciones y los asesinatos de mujeres indígenas son usados como tácticas de guerra que debilitan la cohesión y diseminan el miedo, con el fin de que la comunidad desista de sus posiciones de resistencia (Valero, 2016). El debilitamiento de sus estructuras políticas y administrativas despoja a las comunidades indígenas de instancias representativas, lo que es altamente necesario para dar a conocer los problemas que aquejan tanto a los individuos de cada comunidad como al colectivo. Muchos de esos liderazgos de resistencia son encabezados por mujeres.

Las estadísticas relacionadas con homicidios, desaparición forzada y desplazamientos entre mujeres de comunidades campesinas y tradicionales

son aterradoras. Según la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2012), tomando como referencia el balance presentado por el Registro de Unidad de Víctimas en Colombia, 46% de los casos de desaparición forzada oficialmente reconocidos en el marco del conflicto armado hasta el 2012 corresponde a mujeres. Con respecto a los homicidios en el marco del conflicto armado, 47% de las víctimas son mujeres. Asimismo, «de las 1497 personas asesinadas pertenecientes a grupos indígenas un 76% de las víctimas fueron mujeres» (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012, p. 20).

[76] La firma del Acuerdo de Paz, desgraciadamente, no cambió esas cifras como era esperado. El número oficial de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos asesinados luego de la firma del Acuerdo sobrepasa los ochocientos (Pineda, 2019, noviembre 5), y de esos por lo menos 157 son miembros de comunidades indígenas (González, 2019, octubre 12). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CERD, 2019, 12 de diciembre) alertó al Estado colombiano sobre las incursiones paramilitares en territorios habitados por pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, acerca de los homicidios selectivos y del aumento de desplazamientos internos forzados y masivos. El Comité indicó su preocupación por las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres indígenas y afrocolombianas en comparación con otras mujeres del país, resaltando que: «los altos índices de violencia sexual que afecta a las mujeres indígenas y afrodescendientes de manera desproporcionada, en particular en relación con el conflicto armado, así como la falta de asistencia, protección y justicia para las víctimas, y los altos niveles de impunidad de esos crímenes» (p. 6).

1.3 Afectación a los derechos culturales

Además de las evidentes consecuencias en la afectación en la esfera personal y la dignidad humana de las mujeres indígenas, el conflicto armado trae una importante transgresión de los derechos colectivos, estilo de vida y cosmovisión de las comunidades indígenas y tribales. Las experiencias extremas con la violencia física inciden en sus estructuras culturales y generan una modificación dañina de los roles de la mujer en la reproducción de la cultura en la comunidad y, por ende, en la garantía de la permanencia de sus pueblos.

Tener que dejar los territorios ancestrales genera un impacto cultural irreparable. El fenómeno del desplazamiento forzado transgrede sustancialmente las formas tradicionales y modelos de vida de las comunidades, y en especial de las mujeres indígenas. En el documento *Uguerara Da Amba Giunu Tabua* entregado el 20 de junio de 2005 por el área Mujer de la Organización de las Nacionalidades Indígenas de Colombia (ONIC) a la Relatora de la CIDH, las mujeres indígenas manifestaron que:

Si es un desplazamiento interno se presentan problemas porque están rompiendo con el equilibrio de nuestros ecosistemas. Si es a centros urbanos se complica un poco más, ya que la mayoría de nuestras compañeras no saben muy bien el español, se asustan ante la inmensidad de la ciudad, el anonimato y la falta de solidaridad de sus habitantes, nos mata el recuerdo de nuestros montes y selvas y de sus sonidos. Nos enfrentamos a nuevos problemas para criar a nuestros hijos y relacionarnos con nuestros compañeros, por no ser la ciudad nuestro medio habitual. Nos persiguen las imágenes de la angustia cuando tuvimos que salir corriendo con lo poco que teníamos o podíamos cargar para hacerle el quite a la muerte y desolación, en medio de esta angustia, quedamos a cargo de la familia aceptando actividades que no son tradicionales a nuestras culturas como emplearnos en el trabajo doméstico, o en el peor de los casos llegar a vender nuestros cuerpos (CIDH, 2006, 18 de octubre b).

[77]

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Organización Nacional Indígena de Colombia (2019) existen tres procesos con que los pueblos indígenas de Colombia entienden el conflicto: interrupción, alteración y administración de la vida. El proceso de interrupción de la vida se traduce generalmente en acción violenta que provoca la mala muerte. Los procesos de alteración abarcan las violencias no letales que inciden en «la posibilidad de circulación de la vida en las redes viales del territorio» y, por último, el conflicto afecta la administración de la vida porque impone formas ajenas de administrar los territorios que reorientan la vida de los territorios indígenas por fuera de la Ley de origen.

Todas las afectaciones a los llamados tejidos de vida de los pueblos indígenas y otras comunidades étnicas deben ser tenidas en cuenta en el momento de diseñar y aplicar las políticas públicas pensadas en la situación de posconflicto. Es un gran desafío para un Estado centralizado como Colombia responder a violaciones masivas de mujeres indígenas cuyo modo

y perspectiva de vida generalmente no es contemplado por los gobiernos nacionales.

2. La aplicación de políticas públicas adecuadas a la realidad de las mujeres indígenas

La CIDH (2018, 15 de septiembre) define una política pública como «los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuya a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad» (p. 45).

La adopción de políticas públicas supone un esfuerzo estatal en el que convergen metodologías de identificación de problemas sociales, planes de acción y disponibilidad presupuestal. Y si es entendida desde un enfoque de derechos humanos, esos son el núcleo y la razón de ser de la acción del Estado. Tanto las obligaciones asumidas por el Estado en materia de derechos humanos, como las vulnerabilidades sociales de cada país deben ser identificadas en el momento de concebir una política pública. Avanzar en una política pública con enfoque basado en derechos humanos implica por lo menos estos cuatro pasos: a) identificación de la situación a atender; b) diseño o formulación de la política; c) implementación o ejecución de la política; d) monitoreo y evaluación (CIDH, 2018, 15 de septiembre).

[78]

Para diseñar una política pública con enfoque de género es necesario identificar no solo las causas y consecuencias de las desigualdades de géneros, sino además tener en cuenta las diferencias socioeconómicas y culturales que existen entre las mujeres (Valle y Bueno, 2006). La articulación de componentes políticos, económicos y culturales que están involucrados en la vulnerabilidad de determinado grupo es lo que da protagonismo al enfoque transversal de género, desarrollado en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en Nairobi, 1985. La característica principal de este enfoque es la inclusión de la mujer en el proceso de formulación y aplicación de las políticas públicas que las afectan (Zaremborg, 2007).

La transversalidad también invita a generar espacios interseccionales dentro de las políticas públicas, permitiendo tener una visión más abarcadora de la opresión enfrentada por cada grupo (Coll-Planas, Solá-

Morales y Missé, 2019). Como se indicó, las mujeres indígenas enfrentan una triple discriminación, siendo esa vulnerabilidad múltiple lo que exige un entendimiento holístico de las causas de esas vulnerabilidades. Tratar de manera separada los motivos que generan cada eje de discriminación no garantiza la eliminación de las causales de la triple vulnerabilidad, pues cada grupo está afectado de manera distinta por cada eje, y cada afectación, a su vez, influye la posición de vulnerabilidad del grupo con relación a otro eje (Incháustegui y Ugalde, 2004).

Al reconocer la transversalidad e interseccionalidad de los factores que componen determinada situación de vulnerabilidad, se comprende la importancia central de la participación de los grupos vulnerables destinatarios de políticas públicas en su diseño e implementación. En el caso de las mujeres indígenas esa participación debe darse según lo establecido en los compromisos del Estado colombiano ante la comunidad internacional, es decir, con base en el respeto y la protección de la autodeterminación de los pueblos indígenas y propiciando la participación de esos pueblos en las políticas públicas por medio de la consulta previa. Las políticas públicas deben incluir medidas positivas que abarquen la perspectiva de las mujeres y medidas que les permitan sobrepasar las enormes dificultades que existen para que sus voces sean escuchadas (CIDH, 2017, 17 de abril). Esas medidas deben siempre ser consultadas y diseñadas con ellas.

[79]

3. El enfoque diferencial: una herramienta de políticas públicas

Esa necesidad de analizar a los sujetos de políticas públicas desde otra perspectiva e implementar medidas concebidas a partir de un enfoque no tradicional fue traducida, en Colombia, por la noción de enfoque diferencial. No existe claridad jurídica o conceptual respecto al significado del enfoque diferencial en Colombia. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (s. f.), el enfoque diferencial es un «método de análisis» que quiere visibilizar las formas de discriminación hacia grupos considerados diferentes a la sociedad hegemónica. El Ministerio de Salud y Protección Social (2013, noviembre 14) también considera el enfoque diferencial como un método de análisis, actuación y evaluación para cualificar la respuesta del Estado en la garantía de derechos. El enfoque diferencial debe involucrar «las condiciones y posiciones de los/las distintos/as actores sociales como sujetos/as de derecho, desde una mirada de grupo

socioeconómico, género, etnia e identidad cultural, y de las variables implícitas en el ciclo vital - niñez, juventud, adultez y vejez».

Para la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá (s. f.), el enfoque diferencial identifica las características que comparten las personas con el objetivo de potenciar las acciones diferenciales que materialicen el goce efectivo de sus derechos. Para el Ministerio del Interior (2015), el enfoque diferencial «puede entenderse como el conjunto de acciones que, al dar un trato diferenciado a algunos grupos poblacionales, contribuye a reducir la brecha existente entre los diferentes segmentos de la población» (p. 7). Esa definición puede ser problematizada cuando ese enfoque pretende ser aplicado en sociedades tan diversas —y no hegemónicas— como la colombiana, pero esa discusión sale del ámbito de este artículo.

[80] En la Corte Constitucional de Colombia el enfoque diferencial adquirió protagonismo a inicios del milenio. Luego de que se presentaran múltiples acciones de tutela por parte de diferentes ciudadanos desplazados y ante la negligencia del Estado para contrarrestar las nefastas consecuencias del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional (Sentencia T-602/03 del 23 de junio de 2003) instó al Estado a desarrollar políticas públicas de salvaguarda de los derechos fundamentales que se ven violados cuando una comunidad es despojada de su territorio. En aquella ocasión, la Corte enfatizó la necesidad de que la atención a la población desplazada se fundara en acciones afirmativas y en enfoques sensibles al género, a la generación, a la etnia, a la discapacidad y a la orientación sexual. En este sentido, insistió la Corte, las medidas positivas debían tener como norte la satisfacción de los requerimientos de aquellos grupos poblacionales colocados en especial situación de indefensión. La Corte precisó que la acción afirmativa «se justifica en que resulta indispensable todo un conjunto de actos de política pública con el objeto de lograr la igualdad material de los desplazados».

Posteriormente, cuando la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional (Quintero, Navarro y Meza, 2011, pp. 71-72) en la situación de los desplazados (Sentencia T-025/04 del 22 de enero de 2004), señalando la falta de concordancia entre, por un lado, la gravedad de la afectación de los derechos humanos y, por otro, los recursos disponibles y la capacidad institucional para asegurar el goce efectivo de tales derechos, esto la llevó a establecer distintos mandatos a las entidades estatales encargadas

de proteger los derechos vulnerados de toda la comunidad desplazada. A pesar de que en la referida sentencia aún no existía una definición precisa sobre el significado de enfoque diferencial, este fallo generó diferentes autos de seguimiento que posteriormente fueron conocidos como «autos de enfoque diferencial».

Entre esos autos de seguimiento, la Corte manifiesta que el derecho internacional requiere que las autoridades colombianas adopten «un enfoque de prevención del desplazamiento forzado que sea lo suficientemente diferenciado como para incidir sobre las causas de fondo de este fenómeno y su impacto desproporcionado sobre los derechos humanos de las mujeres» (Auto 092 del 14 de abril de 2008). Nótese que «suficientemente diferenciado» se refiere a la vulnerabilidad de las víctimas, mientras que las causas de fondo de los desplazamientos muy poco o nada tiene que ver con ellas.

La Corte también estableció una serie de medidas especiales para ser adoptadas por parte del Gobierno nacional en la realización de los derechos de los pueblos indígenas, instando al Estado a diseñar y a implementar, en consulta con las organizaciones indígenas del país, un programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento (Auto 004 del 29 de enero de 2009). En 2010, la Corte indicó como debe ser diseñado un enfoque diferencial en la aplicación de políticas públicas:

[81]

El diseño de un enfoque diferencial requiere identificar las diferencias de los grupos de especial atención en razón de su mayor vulnerabilidad, como en este caso son los indígenas, para determinar cuáles diferencias son relevantes y encaminar cambios en la política, que son posibles si se realiza un ejercicio de análisis en el que se identifiquen los vacíos existentes en la respuesta estatal, así como las transformaciones para ajustar, modificar o complementar la política, llenándola de contenido propio y coherente a la atención de esta población y con la obligación de asegurar el goce efectivo de sus derechos (Auto 382 del 10 de diciembre de 2010).

Desde esa perspectiva, puede parecer que se sugiere que algunos agentes del Estado determinen cuáles diferencias de determinado grupo vulnerables son relevantes —y cuáles no— para la aplicación de políticas diferenciadas. Aunque en esta ocasión la Corte no lo resaltó, esa determinación debe ser hecha con la participación de los grupos destinatarios.

En 2012, la Corte Constitucional finalmente ofreció una definición más precisa de la noción de enfoque diferencial, que «se traduce en la adopción de una serie de medidas encaminadas a enfrentar la situación de vulnerabilidad acentuada de algunas víctimas en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad» (Sentencia C-253A del 29 de marzo de 2012). Para la Corte, las leyes deben contribuir a eliminar los esquemas de discriminación y marginación y ofrecer medidas de protección, asistencia y reparación «a los miembros de grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones de sus derechos fundamentales: mujeres, jóvenes, niños y niñas, personas mayores, personas en situación de discapacidad, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado».

Ese entendimiento de la Corte se afina con el artículo 1.º de la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Resolución 2106A (XX) del 21 de diciembre de 1965), que exige que los Estados parte implementen medidas especiales que faciliten que las poblaciones más vulnerables logren condiciones de igualdad. Para evitar la terminología de «discriminación positiva», que iría en contra de los principios de la Convención —y que anteriormente fue utilizada por la Corte Constitucional colombiana *supra*—, el CERD (2009, 29 de septiembre) recomendó a los Estados utilizar términos que reflejen más claramente las obligaciones asumidas en la Convención:

El término «medidas especiales» comprende medidas que en algunos países podrían denominarse «acción afirmativa», «medidas afirmativas» o «acción positiva» [...]. Al igual que la Convención, la presente recomendación emplea los términos «medidas especiales» y «medidas especiales y concretas» y alienta a los Estados parte a emplear una terminología que refleje claramente la relación entre sus leyes y prácticas y estos conceptos enunciados en la Convención. El término «discriminación positiva» es contradictorio en el contexto de las normas internacionales de derechos humanos y debe evitarse.

3.1 La aplicación del enfoque diferencial en la Ley de Víctimas

En 2011 el Congreso colombiano aprobó la Ley de Víctimas y Reparación de Tierras (Ley 1448 del 10 de junio de 2011), estableciendo

«un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las violaciones contempladas [...] en un marco de justicia transicional». Pese a que no existieran dudas de que esa Ley afectaría los derechos de los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado, las organizaciones indígenas no fueron previamente consultadas sobre su contenido.

Por exigencia de representantes indígenas de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, y para evitar que la Ley fuera demandada por inconstitucionalidad (Aponte y López, 2013), las disposiciones transitorias de la Ley otorgan poderes especiales al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley con el fin de regularizar «los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras» en su aplicación (Ley 1448 del 10 de junio de 2011).

Durante el primer debate del Proyecto de Ley de Víctimas en el Congreso se señaló que el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente tenía como finalidad «abordar la situación de vulnerabilidad acentuada en que se encuentran [las víctimas], atendiendo a sus necesidades específicas en virtud del principio del enfoque diferencial» (Aponte y López, 2013, p. 167).

[83]

El Decreto Ley 4633 del 9 de diciembre de 2011, que materializó las facultades extraordinarias del presidente, sí fue presentado a algunos representantes de organizaciones indígenas. Debido a limitaciones de tiempo y la premura de su publicación, muy pocos líderes o lideresas indígenas conocieron el tenor del Decreto antes de su vigencia. En pocas palabras, ni la Ley de Víctimas, ni el Decreto Ley fueron consultados en los términos de la ley doméstica e internacional que trata sobre la consulta previa. Sin embargo, ambos son los instrumentos jurídicos que establecen los lineamientos respecto a la noción de enfoque diferencial para reparación de mujeres indígenas.

Una de las medidas —llamada «acción afirmativa»— previstas por el Decreto es priorización de grupos vulnerables, entre ellos las mujeres indígenas, «en la atención, asistencia y reparación integral». Asimismo, el Decreto Ley 4633 de 2011 pretende que las medidas previstas contribuyan «a la eliminación de las estructuras de discriminación, exclusión y marginación» (art. 15). Un reflejo de falta de claridad sobre lo que es una medida de acción

afirmativa, o de enfoque diferencial, es que se pretenda que tales medidas incidan sobre las estructuras de las desigualdades, mientras que su finalidad es que las medidas de reparación —y no estructurales— sean aplicadas de manera adecuada a la situación social de la víctima.

3.2. La aplicación del enfoque diferencial en el Acuerdo de Paz

Otro ejemplo importante de aplicación de esa herramienta es lo plasmado en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y FARC-EP, el cual prevé la implementación de un enfoque no solamente de género, sino también territorial y diferencial:

El Acuerdo está compuesto de una serie de acuerdos, que sin embargo constituyen un todo indisoluble, porque están permeados por un mismo enfoque de derechos, para que las medidas aquí acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos; por un mismo enfoque diferencial y de género, para asegurar que la implementación se haga teniendo en cuenta la diversidad de género, étnica y cultural, y que se adopten medidas para las poblaciones y los colectivos más humildes y más vulnerables, en especial los niños y las niñas, las mujeres, las personas en condición de discapacidad y las víctimas; y en especial por un mismo enfoque territorial (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 4).

[84]

Pese que el Acuerdo no ofrece una definición para cada enfoque, infiere que su objetivo es la protección del principio de la no discriminación e igualdad en el pluralismo; y que una de sus herramientas es la participación (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). Asimismo, el Acuerdo hace referencias relacionadas con la implementación de algún tipo de enfoque diferencial para determinadas víctimas del conflicto. El Acuerdo establece que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) sea implementado con un «enfoque territorial y de género», es decir, que debe «tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y de las mujeres en estas comunidades y territorios» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 6). Sobre el enfoque de género relacionado al consumo de drogas, el Acuerdo recuerda la necesidad de que se identifiquen:

Factores de vulnerabilidad asociados a edad, sexo, condición de discapacidad, condición socioeconómica y ubicación geográfica o pertenencia a la población LGBTI, entre otros.

[...] Este enfoque deberá tener en cuenta la relación entre el consumo de las drogas ilícitas y la violencia contra la mujer, especialmente con la violencia intrafamiliar y la violencia sexual. Se preverán medidas para mujeres, niñas, jóvenes y adolescentes. En todo caso, las acciones que se adelanten respetarán el uso ancestral de la hoja de coca por parte de las comunidades indígenas (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, pp. 47 y 117).

Sin realizar una conceptualización jurídica del enfoque diferencial, el Acuerdo lo presenta como un mero mecanismo de implementación, vacío de contenido procesal. Es importante resaltar que el Acuerdo no incluye un enfoque de género en el llamado enfoque territorial, ni tampoco establece medidas especiales de protección a las sexualidades diversas en la implementación de las medidas relacionadas con pueblos étnicos.

En el marco de las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y FARC-EP se acordó constituir una subcomisión de género integrada por miembros del Gobierno nacional, las FARC-EP, mujeres víctimas del conflicto armado, mujeres campesinas, mujeres indígenas y afrodescendientes. Aunque reconoce la importancia de la equidad de género como pilar fundamental para alcanzar la paz, el Acuerdo sin embargo solo trata la problemática de la mujer indígena junto con la problemática de la mujer en general, desconociendo su situación de vulnerabilidad específica, que incluye la pérdida de identidad cultural y colectiva a raíz del conflicto, la importancia del territorio y la desidia administrativa que las ha condenado desde la colonización española.

[85]

4. Análisis de la efectividad del enfoque diferencial como medida especial y transitoria de protección

El enfoque diferencial es presentado, tanto en los Acuerdos de Paz como en la legislación y la jurisprudencia colombiana, como una herramienta para la protección y salvaguarda de los derechos de las comunidades indígenas y tribales, con especial énfasis en grupos que poseen triple vulnerabilidad: las mujeres indígenas. Es voz unánime en las instancias gubernamentales que, dadas las condiciones planteadas, es necesario que todos los procesos contengan medidas que impulsen condiciones de equidad entre poblaciones

con características diferentes. El CERD (2009, 29 de septiembre, p. 5) indica cuatro condiciones de aplicación de esas medidas: a) adecuadas a la situación que quiere remediarse; b) legítimas; c) necesarias en una sociedad democrática; d) respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Además, las necesidades de esas medidas deben ser evaluadas sobre la base de «datos precisos, desglosados por raza, color, linaje y origen étnico o nacional y que incorporen una perspectiva de género», asegurándose de que las comunidades beneficiarias sean consultadas respecto a su aplicación.

Según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2106A (xx) del 21 de diciembre de 1965) esas medidas deben ser especiales, temporales y «destinadas a garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos». Tales medidas especiales no deben ser confundidas con los derechos permanentes que son reconocidos en los instrumentos de derechos humanos.

[86]

Colombia es un Estado parte de la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificando la convención en 1981. En virtud de las obligaciones internacionales que la ratificación acarrea, es menester que el Estado aplique dichas disposiciones a fin de generar acciones especiales para salvaguardar efectivamente los derechos de poblaciones vulnerables en razón de etnia.

La consulta previa difiere de las medidas especiales, porque estas deben tener como finalidad facilitar y promover la realización de los derechos humanos reconocidos a los grupos históricamente discriminados, pero no deben confundirse con los derechos humanos que pretenden garantizar. De hecho, la manera idónea de comprender la perspectiva de las mujeres indígenas y construir medidas efectivas de reparación y no repetición es la consulta previa. Es con el fin de construir ese canal de diálogo y de intercambio de perspectivas que el Estado tiene el deber de consultar con los pueblos indígenas antes de implementar cualquier política que afecte el ejercicio de sus derechos.

Si bien las medidas especiales, como el enfoque diferencial, pueden y deben ser utilizadas en la aplicación de políticas públicas con el fin de

lograr una equidad en situaciones asimétricas, estas no pueden ser utilizadas para evadir obligaciones estatales. Cualquier medida especial de enfoque diferencial debe ser, también, consultada con su destinatario, evitando intervenciones arbitrarias por parte del Estado. Es precisamente esto lo que no está sucediendo en las políticas públicas enfocadas en superar las vulnerabilidades de las mujeres indígenas en Colombia.

Como se observó, la garantía de la efectividad de las políticas públicas va de la mano de la participación. La falta de participación de los destinatarios de políticas públicas en su concepción, diseño e implementación no puede ser reemplazada por ninguno de los mecanismos del llamado enfoque diferencial.

Conclusión

La situación del Estado colombiano respecto a la implementación de políticas públicas con perspectivas étnicas y de género no ha incluido de manera efectiva y en los parámetros de los derechos humanos la participación de mujeres indígenas en su planificación y vigilancia. El Estado no ha desarrollado una metodología que contenga datos precisos, desglosados por diferencias culturales de origen étnico o nacional, y que incorporen una perspectiva de género, tal como requiere el derecho internacional y los derechos humanos.

[87]

La restitución de tierras es uno de los puntos más álgidos y, por lo tanto, más complejos para desenvolver dentro de las políticas públicas de posconflicto. Políticas públicas para pueblos indígenas deben ser siempre consultadas de manera previa, según los parámetros del derecho doméstico e internacional. Obviar la consulta y privilegiar el uso del enfoque diferencial trae el riesgo de que las decisiones sobre políticas públicas para mujeres indígenas víctimas de conflicto permanezca en las manos del Estado, tal como ocurrió con el Decreto Ley 4633 de 2011. Finalmente, no sobra recalcar la urgente misión del Estado colombiano de velar por la protección física de lideresas indígenas que son amenazadas física, psicológica y sexualmente en la lucha por sus derechos. Esa es la única manera de demostrar la buena fe que es la base de cualquier relación social, especialmente en situación de posconflicto y conciliación.

Referencias bibliográficas

1. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

2. Aponte, José Martín y López, Lina María. (2013). El pluralismo jurídico indígena en Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: Retorno y consulta previa. *Universitas Estudiantes*, 10, pp. 157-176. Recuperado de <https://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/4350738/8+el+pluralismo+jur%C3%ADdico+157-176.pdf/14f6a3e5-d474-44d3-b40d-0485fe3b8e8a>

3. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 2106A (xx). (21 de diciembre de 1965). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

4. Centro Nacional de Memoria Histórica y Organización Nacional Indígena de Colombia. (2019). *Tiempos de vida y muerte. Memorias y luchas de los Pueblos Indígenas en Colombia*. Bogotá, D. C.: CNMH-ONIC.

5. Coll-Planas, Gerard; Solá-Morales, Rose y Missé, Miquel. (2019). *Interseccionalidad en las políticas LGBTI metropolitanas*. Montevideo: Metrópolis.

[88]

6. Colombia. Congreso de la República. Ley 1448. (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

7. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-602/03. (23 de julio de 2003). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-602-03.htm>

8. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025/04. (22 de enero de 2004). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

9. Colombia. Corte Constitucional. Auto 092. (14 de abril de 2008). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

10. Colombia. Corte Constitucional. Auto 004. (29 de enero de 2009). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202009/111.%20Auto%20del%2026-01-2009.%20Auto%20004.%20Indigenas.pdf>

11. Colombia. Corte Constitucional. Auto 382. (10 de diciembre de 2010). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/A382-10.htm>

12. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-253A. (29 de marzo de 2012). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-253A-12.htm>

13. Colombia. Ministerio del Interior. Decreto Ley 4633. (9 de diciembre de 2011). Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación

integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/decreto_4633_de_2011.pdf

14. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2006, 18 de octubre a). Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia. Recuperado de <http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaMujeres06sp/Informe%20Mujeres%20Colombia%202006%20Espanol.pdf>

15. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2006, 18 de octubre b). La múltiple discriminación contra las mujeres afrocolombianas e indígenas. En: *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de http://www.cidh.org/countryrep/colombiamujeres06sp/IV.htm#_ftn171

16. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2011, 28 de diciembre). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/VIOLENCIASEXUALEducSalud.pdf>

17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2011, 31 de diciembre). Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

18. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017, 17 de abril). Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MujeresIndigenas.pdf>

19. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018, 15 de septiembre). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf>

20. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). (2009, 29 de septiembre). Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. *Acnur*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8464.pdf>

21. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). (2019, 12 de diciembre). Observaciones finales sobre los informes periódicos 17º a 19º combinados de Colombia. *OHCHR*. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/COL/INT_CERD_COC_COL_40807_S.pdf

22. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Alto Comisionado para la Paz*. Recuperado de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

23. González, Leonardo. (2019, octubre 12). Que pare el genocidio. *Indepaz*. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/10/Doc.-ind%C3%ADgenas12-10-2019.pdf>

24. Incháustegui, Teresa y Ugalde, Yamileth. (2004). *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*. México, D. F.: Inmujeres.

25. Ministerio de Salud y Protección Social. (2013, noviembre 14). Enfoque diferencial. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Lists/Glosario/DispForm.aspx?ID=21>

26. Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *Perfil de salud de la población indígena, y medición de desigualdades en salud. Colombia 2016*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/Perfil-salud-pueblos-indigenas-colombia-2016.pdf>

27. Ministerio del Interior. (2015). *El enfoque diferencial y étnico en la política de víctimas del conflicto armado*. Bogotá, D. C.: Ministerio del Interior. Recuperado de https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_enfoque_diferencial_fin_1.pdf

28. Observatorio de Asuntos de Género. Presidencia de la República. (2013). *Algunos factores asociados a la violencia contra las mujeres indígenas, Colombia 2012-2013 (estudio exploratorio)*. Recuperado de http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Investigacion_indigena.pdf

29. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (s. f.). ¿Qué es el enfoque diferencial? Recuperado de <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>

30. Pineda, Luz Bibiana. (2019, noviembre 5). 800 asesinatos, 800 razones. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2019/10/29/migrados/1572368189_343900.html

31. Quintero, Josefina; Navarro, Angélica y Meza, Malka. (2011). La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 3 (1), pp. 70-81. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4767667>

32. Secretaría Distrital de Integración Social. (s. f.). Enfoque diferencial. Recuperado de <http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/politicas-publicas/las-dis-apta-a-la-implemencion/politica-publica-enfoque-diferencial>

33. Valero, Ana. (2016). Violencia y resistencia: mujeres indígenas desplazadas en Colombia. *Lectora*, 22, pp. 43-52. Recuperado de <http://revistes.ub.edu/index.php/lectora/article/view/Lectora2016.22.4>

34. Valle, Gloria y Bueno, Eramis. (2006). Las políticas públicas desde una perspectiva de género. *Novedades en Población*, 2 (4). Recuperado de <http://www.novpob.uh.cu/index.php/NovPob/article/view/87/119>

35. Zaremberg, Gisela (ed.). (2007). *Políticas sociales y género: Los problemas sociales y metodológicos*. México, D. F.: Flacso.



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

De la serie *Incorpóreo*

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



La crisis venezolana y la crisis alimentaria wayuu en Colombia*

Claudia Patricia Puerta Silva (Colombia)*

Resumen

En 2014 se prendieron las alarmas por la muerte de más de 4000 infantes wayuu por hambre en un periodo de seis años. Mediante una revisión de artículos de prensa, reportes de organismos internacionales y nacionales, de literatura académica y con base en un trabajo de campo exploratorio, se identifica la relación entre tres aspectos de la crisis venezolana y el acceso de los wayuu a los alimentos, y se enmarcan en la historia de las dinámicas transfronterizas. La fuerte dependencia de los wayuu de Venezuela y de su aislamiento con respecto a las políticas centralizadas colombianas explica, en parte, que el desabastecimiento de productos de consumo de primera necesidad, la reducción de las remesas y el retorno masivo de población wayuu a sus territorios ancestrales en Colombia contribuyan a la crisis alimentaria que ha afectado desde hace una década a este pueblo indígena.

Palabras clave

[92]

Relaciones Internacionales; Fronteras; Seguridad Alimentaria; Migración; Población Indígena; Pueblo Wayuu.

Fecha de recepción: junio de 2019 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2019

Cómo citar este artículo

Puerta Silva, Claudia Patricia. (2020). La crisis venezolana y la crisis alimentaria wayuu en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, pp. 92-114. DOI: 10.17533/udea.espo.n57a05

* Este artículo es parte del proyecto de investigación *Diseño de un Sistema de Información para el Monitoreo Integral de los Determinantes del Hambre (SINHambre): caso piloto La Guajira indígena*, cofinanciado por Colciencias, la Universidad de Antioquia y la Pastoral Social. Una versión inicial fue presentada en las jornadas de estudio *Jeux de frontières. De part et d'autres du Venezuela* el 5 de junio de 2019 en la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París, organizado por Catherine Alès en el marco del programa ECOSnord «Nouvelles formes de participation citoyenne: genre, droits, bureaucratie».

** Antropóloga. Magíster y doctorada en Antropología Social y Etnología. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: claudia.puerta@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-5105-1073 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=M2qyKsAAAAAJ>

The Venezuelan Crisis and the Food Crisis of the Wayuu People in Colombia

Abstract

In 2014, alarms were raised about the death of more than 4000 Wayuu children from hunger in 6 years. Through a review of press articles, reports from international, national, and academic literature, and based on exploratory fieldwork, the relationship among three aspects of the Venezuelan crisis and the Wayuu's access to food is identified and framed in the history of border dynamics. The strong dependence of the Wayuu on Venezuela and their isolation from centralized Colombian policies partly explain how the shortage of basic consumer products, the reduction of remittances, and the massive return of Wayuu people to their ancestral territories in Colombia contribute to the food crisis that have been affecting these indigenous people in the last decade.

Keywords

International Relations; Boundaries; Food Security; Migration; Indigenous Peoples; Wayuu People.

Introducción

En 2014 organizaciones indígenas, entidades gubernamentales y los medios de comunicación alertaron sobre las muertes por hambre de niños y niñas del pueblo wayuu, las cuales continúan sucediendo. Varias razones han sido señaladas: abandono por parte del gobierno colombiano; la corrupción en la atención de salud, nutricional y de servicios básicos; la débil coordinación institucional; el cambio climático; y la crisis económica, social y política en Venezuela.

Mediante la revisión de documentos institucionales, de literatura académica y de prensa, y de un trabajo de campo exploratorio, se identificaron tres aspectos de la crisis venezolana que están relacionados con la disminución de la disponibilidad física de los alimentos y del acceso de los wayuu a estos: a) la falta de disponibilidad de la canasta familiar —alimentos y otros productos básicos—; b) la reducción de las remesas y bienes provenientes de Venezuela; y c) la llegada de población migrante, sean estos venezolanos o los llamados retornados —de nacionalidad colombiana o hijos de colombianos—.

[94] Este trabajo se enmarca en una investigación más amplia que propone entender que la crisis venezolana participa en un proceso más amplio y multidimensional que ocasiona hambre entre los wayuu (Puerta *et al.*, 2017). Específicamente, que la crisis del país vecino afecta la disponibilidad física de los alimentos y el acceso económico y físico a estos en Colombia. Afecta así dos de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La disponibilidad depende de la producción, el comercio —incluida la importación de alimentos— y la existencia misma del alimento. El acceso es la oportunidad real que tienen las personas de comprar, producir y obtener los alimentos (FAO, 2011; 2016). En cuanto a la seguridad nutricional las dimensiones son la utilización y el consumo (Zúñiga, 2015). En este texto se concentra la atención en las afectaciones sobre la disponibilidad y el acceso.

La crisis venezolana ha sido analizada en términos de seguridad regional o crítica al modelo chavista (Briones y Quishpe, 2019; López Ávila, 2019; López Díaz, 2019; Sutherland, 2019). Se caracteriza por ser política, económica y social. En este texto se asume que la crisis venezolana se manifiesta en el cambio abrupto del patrón migratorio de Venezuela —en 2018 hubo un saldo migratorio negativo, con 3.7 millones de migrantes en

países receptores liderados por Colombia— y también de la composición de las personas migrantes. Esta se expresa en «la pérdida de bienestar relativo y el grado de amenaza a la subsistencia [...] nueve de cada diez venezolanos manifiestan haber perdido peso en los últimos años» y el aumento de la mortalidad infantil (Gandini, Prieto y Lozano, 2019, pp. 9-10 y 13). La pobreza de 87% en 2018, el crecimiento de la pobreza extrema, la expansión del gasto público, el aumento del déficit fiscal y de la deuda pública, una inflación sin precedentes y la contracción del PIB de 35% entre 2014 y 2018 son otros síntomas de la crisis (Reina, Mesa y Ramírez, 2018; Sutherland, 2019), así como la pérdida de legitimidad del gobierno de Maduro y el aumento de sanciones internacionales (Reina, Mesa y Ramírez, 2018).

Aunque para los wayuu la escasez de alimentos ha sido una constante ligada a periodos de sequía (Ardila, 1990; Gutiérrez de Pineda, 1948; Perrin, 1992; Picon, 1983; Pineda, 1947), desde finales de 2013 se reporta una crisis humanitaria que aún perdura. Para comprender el rol que cumple la crisis venezolana se describe primero la configuración histórica y socioespacial de la frontera y se trata de mostrar la dependencia de los wayuu con la economía y las políticas públicas sociales del vecino país, luego se identifican cuáles son los aspectos de esta crisis que se pueden relacionar con la disponibilidad de alimentos y el acceso de los wayuu a estos.

[95]

1. Configuración sociohistórica de las dinámicas fronterizas

La frontera compartida Guajira-Zulia ha estado marcada por cuatro fenómenos: «trece etnias, entre ellas la Wayuu, que han reivindicado su condición transfronteriza; conflictos por límites terrestres y marítimos; recursos energéticos que no se aprovechan desde alianzas estratégicas; y dificultades por el contrabando, la corrupción y la inseguridad» (Socorro Ramírez, 2006, citada en Guerra, 2007, pp. 68-69).

Las débiles relaciones que ha tenido el centro gubernamental colombiano con La Guajira explican en buena parte las condiciones de vida wayuu. Al contrario, del otro lado de la frontera fueron muy distintas hasta antes de la crisis de 2013. A pesar de que La Guajira se ha considerado un territorio estratégico por su ubicación geográfica y su situación fronteriza, del lado colombiano ha representado un problema de soberanía. Fundamento de la imaginación geográfica desde el siglo *xvi*, esta península se ha situado en la frontera de los intereses y políticas públicas, y la ambigüedad de la jurisdicción

administrativa sobre este territorio ha contribuido a este aislamiento. Al inicio de la conquista, los españoles de Santa Marta no avanzaban en sus expediciones pues tenían encontrarse y enfrentarse violentamente con los españoles que venían de la Gobernación de Venezuela (Picon, 1983). Durante la colonia, Riohacha no pudo posicionarse en las dinámicas regionales por estar bajo la jurisdicción de Santa Marta. La ambigüedad de su pertenencia administrativa se constituyó en un conflicto internacional cuando la Gran Colombia se dividió y Colombia y Venezuela se erigieron como países independientes (Puerta, 2013).¹

Su ubicación de cara al mar Caribe la situó estratégicamente como puente al continente suramericano y específicamente a los Andes. Ha sido un gran puerto natural en donde antes desembarcaron ingleses, franceses, holandeses y, actualmente, arubeños, panameños, entre otros. Controlar a los indígenas significaba también controlar sus actividades comerciales con los extranjeros, pero el contrabando siempre puso en peligro las arcas españolas y luego las republicanas, y actualmente afecta las de los Estados modernos colombiano y venezolano (Puerta, 2013).

[96] En los últimos años del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2009-2014) se hicieron esfuerzos para ejercer soberanía en la frontera guajira, dada la evidente simpatía de los wayuu con Hugo Chávez. Un funcionario de la Vicepresidencia de Colombia afirmó que la motivación principal de los proyectos de provisión de agua y energía en La Guajira era «ejercer soberanía social en un lugar en donde los indígenas se sentían más reconocidos por el gobierno venezolano». Según él, «el gobierno de Uribe no podía permitirse continuar con la ausencia histórica del estado colombiano en las fronteras y dejar lugar al avance de los simpatizantes del gobierno de Chávez, polo opuesto en la configuración política internacional de América Latina» (Puerta, 2013. Traducción propia).

En la actualidad, La Guajira se describe como una frontera insegura, de «precaria gobernabilidad [y] corrupción en los manejos del erario público [sic]», para la cual no existen políticas específicas, tanto que el tránsito binacional de los wayuu está lejos de formalizarse y muchas de sus actividades comerciales eran calificadas como contrabando. Además, el territorio indígena ha sido despojado o militarizado por la implementación de megaproyectos (Defensoría del Pueblo Colombia, 2014, pp. 76-77).

¹ Los conflictos fronterizos están lejos de estar resueltos, pero no pueden ser objeto de este texto.

1.1 Diferencias territoriales: condiciones de vida

Para 2007, La Guajira contaba con tasas de cobertura de 51,2% de acueducto, 38,3% de alcantarillado y 62% de energía eléctrica, mientras que el estado de Zulia presentaba tasas de 90,7%, 68,1% y 96,8, respectivamente. Los altos niveles de pobreza estructural —en La Guajira la incidencia de pobreza extrema en 2012 fue cerca de tres veces la pobreza extrema nacional: 27,7% y 10,4%, respectivamente (Guerra, 2007, p. 67-68)—, las condiciones de vida de los wayuu del lado colombiano y los índices de violencia comparados con los de sus vecinos, fueron el motivo para que se dieran las dos oleadas de emigración reciente hacia Venezuela —una en la década de 1970, relacionada con la bonanza marimbera y un auge de la economía venezolana por el petróleo, y la de la década de 1990 e inicios de 2000, por el conflicto armado en la zona—. ²

Junto con los alimentos, el combustible era adquirido del otro lado de la frontera, así como el agua. Una líder de Portete, indignada afirmó que del lado venezolano había un tubo que llevaba agua hasta la Alta Guajira mientras que en Colombia solo pasaban tubos de gas y que los wayuu toman agua salada (Puerta, 2013).

Otro aspecto en el cual las diferencias siempre fueron motivo de comparación es en la atención y servicios de salud, especialmente después de 1993, cuando el sistema de salud colombiano pasó a un esquema de subsidio a la demanda con barreras burocráticas al acceso (Abadía y Oviedo, 2010; Dover y Puerta, 2008). Del lado venezolano se continuó con un esquema subsidiado a la oferta por parte del Gobierno central y se fortaleció la atención intercultural. Antes de la crisis los wayuu transitaban de un lado de la frontera al otro, de acuerdo a las necesidades médicas (Dover y Puerta, 2008; Puerta y Dover, 2007). La población wayuu demandaba la presencia médica y de medicamentos en puestos de salud distribuidos por el territorio, o de brigadas médicas frecuentes, especialmente para evitar el traslado de los habitantes

² La primera gran oleada de emigración hacia Venezuela se dio desde la segunda mitad del siglo XIX hasta principios del siglo XX, cuando se comenzaron a explotar los yacimientos de petróleo de Maracaibo y las haciendas de la región se quedaron sin trabajadores. En ese momento la migración voluntaria se dio al mismo tiempo que una trata de esclavos wayuu (Pérez, 2004; Perrin, 2003; Puerta, 2013). A mediados del siglo XX hubo una emigración significativa relacionada con las largas sequías que soportaron los wayuu del lado colombiano, los cuales se dirigieron a Maracaibo (Chaves, 1951; Pineda, 1947).

de la Alta Guajira a los centros de salud de Maracaibo, Paraguaipoa, Uribia y Nazareth (Guerra, 2007, p. 212).

Finalmente, la debilidad institucional y la muy reciente participación de los wayuu en política del lado colombiano también representan una diferencia significativa en esta frontera. La oferta institucional social venezolana fue constante hasta la crisis y los wayuu del lado venezolano formaban parte de algunos sectores de la clase política e intelectual de Zulia, lo cual fue evidente en su alta participación en los últimos gobiernos venezolanos, especialmente de Chávez (Alarcón, 2006).

1.2 Binacionalidad

En esta frontera habitan trece grupos indígenas, del cual el wayuu es el más numeroso. Ambos gobiernos aceptaron su binacionalidad y, en consecuencia, la doble documentación y el libre tránsito de los miembros de la etnia —desde 1991 en Colombia y desde 1999 en Venezuela—. En principio, serían libres de ocupar y transitar por su territorio sin reconocer las fronteras político-administrativas trazadas por los dos países (Guerra, 2007, p. 70). De hecho, «los wayuu habían transitado constantemente entre los dos territorios en búsqueda de mejores condiciones de vida, que hasta hace poco estaban del lado venezolano» (p. 69).

En reconocimiento de la ancestralidad del pueblo wayuu y de su dependencia a la economía venezolana, los gobiernos llegaron a algunos acuerdos que incluían la participación de cooperativas indígenas en el comercio legal de combustible y de productos de la canasta familiar. En 2007 estaba vigente en Colombia la normativa sobre comercio de alimentos, llamada Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995), que permitía la introducción de bienes provenientes de cada país colindante exclusivamente para consumo dentro de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. En La Guajira, el ingreso de productos de la canasta familiar y de combustible desde Venezuela se daba a través de cooperativas indígenas, esquema de trabajo impuesto por el marco legal colombiano. Se conformaron por lo menos cuatro cooperativas: Wayuucoop, Shiliwalacoop, Tawalacoop y Estrewacoop. La Resolución 01922 del 23 de febrero de 2007 de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establecía una lista de bienes y los cupos máximos semestrales que se podían ingresar por Paraguachón «hacia

los depósitos privados habilitados por la DIAN pertenecientes a la comunidad indígena Wayuu» (Guerra, 2007, p. 153).

Tabla 1. Cupo semestral de productos para el comercio wayuu, 2007.

Alimentos básicos	Cantidad	Unidad	Productos básicos de aseo	Cantidad	Unidad
Preparaciones para la alimentación infantil a base de leche	200	Toneladas	Papel Higiénico	3 000 000	Rollos normales
Arroz	5484	Toneladas	Jabón de tocador	300	Toneladas
Harina de trigo	1750	Toneladas	Jabón en barra para lavar	400	Toneladas
Harina de maíz	1500	Toneladas	Jabón en polvo	400	Toneladas
Azúcar	3838	Toneladas	Crema dental o su equivalente	80 000	Galones
Aceite	1093	Toneladas	Champú	80 000	Galones
Preparaciones a base de cereales	500	Toneladas			
Salsas	150	Toneladas			
Sazonadores	2	Toneladas			
Pollo sin trocear, refrigerados o congelados	500	Toneladas			
Huevos	20 000	Docenas			

Fuente: elaborado de partir de DIAN (Resolución 01922 de 2007).

La mayor parte de los productos de la canasta familiar y los bienes para consumo animal estaban exentos de IVA. Esta medida había favorecido el acceso a los alimentos para los wayuu, «especialmente porque los productos de la canasta familiar en Venezuela son subsidiados por el gobierno» (Guerra, 2007, p. 154).

Pese a la intención de estas medidas que permitían la participación de los wayuu en dinámicas comerciales de la frontera, estas se cuestionaron por la infiltración del conflicto armado colombiano, el narcotráfico y el contrabando.

1.3 Contrabando

Dos tipos de contrabando coexisten en La Guajira: el contrabando «democratizado» o realizado por un gran número de personas que traficaban, antes de la crisis, pequeñas cantidades de divisas, gasolina, productos de la canasta familiar, textiles y otros; y el controlado por grupos ilegales y que es de mayor escala (González-Plazas, 2008). El primer tipo es de origen colonial, en él participan amplios sectores de la sociedad guajira y tiene como objeto «pequeñas cantidades de productos de consumo masivo y de alimentos». Indígenas, otros guajiros y pequeños comerciantes contrabandeaban por sus propios medios productos de la canasta familiar (p. 95).

Este texto no se puede detener en las razones de la preponderancia en la economía regional de actividades que pueden considerarse informales e ilegales; sin embargo, es de toda la importancia para el análisis de la crisis alimentaria:

[100] La generalización de actividades ilícitas como modo de subsistencia, en esta región confluyen una serie de aspectos que así lo permiten, entre ellos, el carácter semidesértico y las grandes extensiones de tierras con baja densidad poblacional, la existencia de puertos naturales, la mayoría controlados por los indígenas, la falta de oportunidades económicas, la lejanía del centro del país y la tradición de comerciantes de la población [...] (Guerra, 2007, p. 71).

Estas actividades de contrabando y de comercios informales han tenido hitos en la «bonanza marimbera» y, más recientemente, en el tráfico de armas y el narcotráfico (Defensoría del Pueblo Colombia, 2014, pp. 96-97). Maicao se desarrolló como puerto libre en la década de 1970, pero en la década de 1990, por los controles de la DIAN y la apertura económica, perdió su liderazgo y entró en crisis. Se siguió realizando el contrabando en buses y carros de pasajeros, pero este «contrabando» o comercio informal fue uno de los argumentos utilizados para la decisión que tomó Nicolás Maduro para cerrar la frontera. Era bien sabido que era significativa «la diferencia de precios de la gasolina o de productos de la canasta familiar por los subsidios del lado venezolano» (González-Plazas, 2008, p. 96). Tanto este comercio informal como el contrabando de telas, cigarrillos y licores se acabaron en la región, y los grandes y pequeños contrabandos de droga, gasolina, armas y carros robados fueron acaparados por bandas criminales organizadas. El contrabando «malo» reemplazó al contrabando «bueno» (p. 103).

Este segundo tipo de contrabando es de gran escala y controlado por grupos ilegales organizados. El departamento de La Guajira es un «corredor estratégico de movilidad y aprovisionamiento de armas, gasolina de contrabando e insumos para la elaboración de narcóticos...» (Defensoría del Pueblo Colombia, 2014, p. 73). Diferentes organizaciones determinaron la presencia de grupos al margen de la ley en las zonas fronterizas. Los Rastrojos — grupo neoparamilitar o banda criminal (bacrim)— controlan la zona de la Alta Guajira en Colombia y de Zulia en Venezuela. Hasta la firma de los acuerdos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), esta guerrilla controlaba la zona de la serranía del Perijá (SJR, 2015, p. 11). Las dinámicas del narcotráfico atrajeron a Los Urabeños — otro grupo neoparamilitar o bacrim—, quienes sostienen un conflicto con Los Rastrojos y que del lado venezolano se encuentran en Maracaibo, Ureña y San Cristóbal. En la zona fronteriza también se han detectado enfrentamientos entre las Fuerzas Bolivarianas de Liberación —grupo venezolano al margen de la ley— y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia (p. 11).³

En este contexto, las cooperativas indígenas de lado y lado de la frontera que se constituían como alternativas económicas no duraron mucho en ser cooptadas por los paramilitares y bandas emergentes (González-Plazas, 2008, p. 98); además, este tipo de actividades hacen parte del proceso de despojo, pues acaparan territorios para sus corredores estratégicos:

[101]

Hay pueblos de La Guajira que huelen a gasolina. Porque en muchos de ellos, sobre todo en los del norte, hay más gasolina ilegal que agua. Es decir, circula más líquido para poner a funcionar un carro del que se necesita para mantener con vida a los niños [...].

El negocio de la gasolina, que comenzó hace más de diez años como una ayuda del presidente Hugo Chávez a los wayúu [sic], se ha convertido en una gran multinacional del crimen. No solo puede mover entre 2,5 y 5 billones de pesos de utilidades al año, sino que ha devastado lo poco que quedaba de instituciones. Gracias a ella algunos clanes y bandas armadas se tomaron esa inhóspita región (Semana, 2014, julio 19).

La caracterización de las fronteras como zonas peligrosas e incontrolables entra a mediar las relaciones centro-periferia mediante las que el Estado

³ No podrá ser objeto de este texto, pero hay noticias de la incursión tanto de las FARC-EP como del ELN hasta los territorios indígenas en Venezuela en la cuenca del Orinoco, ejerciendo el control de la minería y el narcotráfico (Alès, 2018).

colombiano hace presencia en la región. Durante años el contrabando ha sido uno de los términos más usados para referirse a La Guajira y, al mismo tiempo, es una de las actividades que más ha estimulado su economía, pero también la reciente presencia de grupos armados ilegales complejiza la situación fronteriza.

Y es que el contrabando «malo» no es tan fácilmente distinguible del «bueno» o del comercio informal, como algunos también lo caracterizan. Varios estudios y la prensa indican «la proclividad de las autoridades venezolanas y colombianas a ser sobornadas», fenómeno que contribuye al desarrollo de este contrabando (Consejero de fronteras del Gobierno Venezolano, 2007, citado en González-Plazas, 2008, p. 99). Se señala además que es «infortunadamente, a partir de este contrabando [...] que buena parte de la población de La Guajira y de departamentos aledaños, incluido Norte de Santander, se alimenta» (González-Plazas, 2008, p. 99).

2. Factores de la crisis venezolana que inciden en el acceso de los wayuu a los alimentos

[102] Como se ha dicho, el inicio de la crisis venezolana se sitúa a principios de 2013 y se han identificado tres aspectos de esta que inciden en la escasez de alimentos y otros bienes esenciales para la subsistencia de los wayuu: a) la falta de suministros de alimentos y otros productos básicos; b) la reducción de remesas de Venezuela a Colombia; y c) el ingreso de población migrante, ya sea venezolana o colombiana que regresa a su lugar de origen.

2.1 Escasez de alimentos y de otros productos básicos

En cuanto a los alimentos y otros bienes, «el Gobierno venezolano se ha concentrado en la lucha contra el contrabando al considerar que este es una de las causas principales de la escasez y desabastecimiento que vive el país» (SJR, 2015, p. 6). Las mafias del bachaqueo —mercado negro en Venezuela— preocupan al gobierno venezolano. Es una práctica de contrabando y desvío de fármacos, alimentos y otros rubros de la cesta básica; sin embargo, era una práctica consolidada entre los wayuu: «La detención en Venezuela de 110 mujeres de la etnia por el delito de contrabando es un «atentado» a sus derechos, pero sobre todo a sus usos y costumbres [...] estas mujeres fueron detenidas por llevar arroz, aceite, harina o cualquier otro alimento que acostumbran a comprar en Venezuela para traer a sus familiares en Colombia» (El Heraldo, 2014, septiembre 27).

El conjunto de medidas tuvo un impacto en la ya precaria situación de La Guajira «debido a la dependencia económica histórica que se presenta en este lugar de la frontera» (Bonet-Morón y Hahn-de-Castro, 2017). El desabastecimiento de gasolina también aumentó el costo de productos de la canasta familiar y del transporte (Guerra, 2007, p. 181).

Ya la sequía prolongada y la debilidad institucional del lado colombiano estaban «afectando a las comunidades Wayúu [sic] de la Alta Guajira de forma crónica, debilitando las redes sociales de apoyo de las familias y sus medios de subsistencia (agricultura y pastoreo) e incrementando la dependencia de estas comunidades/familias de los ingresos económicos y la oferta institucional ofrecida por el gobierno de Venezuela» (OCHA, 2014, p. 2). Por ello fue tan contundente el efecto del cierre de la frontera. La Defensoría Regional de La Guajira llamó la atención de la Unidad de Gestión del Riesgo para llevar alimentos a 24 000 familias en los meses de febrero a mayo de 2014 (Defensoría del Pueblo Colombia, 2014, p. 138). Se estableció un Comité Binacional de Control de Comando y Control Fronterizo conformado por representantes de ambos lados de la frontera, incluyendo medidas como: el despliegue de las fuerzas armadas, la restricción del tránsito de carga y cierre de la frontera en las noches, y «la prohibición de exportación de todos los productos de la canasta básica venezolana por vía de decreto del poder ejecutivo venezolano» (SJR, 2015).

[103]

La histórica dependencia económica (Viloria de la Hoz, 2014) explica por qué la actual escasez de alimentos y productos básicos que se observa en Venezuela afecta gravemente a las familias wayuu (Bonet-Morón y Hahn-de-Castro, 2017, p. 21). Especialmente en la Alta Guajira, región aislada de los centros urbanos y de los mercados, los alimentos provenían de Venezuela a precios accesibles. Se complementaba la compra directa con redes de apoyo, el tránsito de parientes y el envío de remesas y de encargos. El desabastecimiento por las restricciones de Venezuela (Guerrero, 2014, abril 7) y el cierre de la frontera afectó las estrategias de afrontamiento que los wayuu habían activado históricamente en tiempos de escasez. La Guajira nunca pudo consolidar una suficiencia agrícola en el siglo XIX (Viloria de la Hoz, 2014), lo que se agravó en el siglo XX con el extractivismo minero-energético que aún contribuye al despojo, restricción y afectación por contaminación, tanto del territorio como de los recursos para la subsistencia autóctona (Puerta, 2018).

De hecho, antes de la crisis, las cancillerías de Colombia y Venezuela durante los gobiernos de Álvaro Uribe y Hugo Chávez acordaron medidas para atenuar el hambre de los guajiros.

Chávez autorizó que camiones colombianos compraran productos subsidiados de los mercados de su país para vender al pueblo guajiro. El acuerdo tenía dos ventajas: los alimentos valían una quinta parte y era más fácil proveer ciertas zonas de La Guajira que son muy distantes de cualquier ciudad intermedia de Colombia. Pero también acarrea un problema, pues el negocio era tan bueno, que el número de camiones creció y se podía encontrar queso salado de Zulia en Córdoba. En abril de este año, debido a la crisis alimentaria en Venezuela, se puso fin a ese acuerdo.

El personero de Uribia, Enrique Barros, denunció hace poco que los indígenas que años atrás consumían aceite y arroz que entraba por Puerto Estrella y Siapana, ahora solo están comiendo chivo. Y eso cuando hay (Guarnizo, 2014, julio 19).

Cuando se cerró la frontera tanto el negocio lucrativo que denunciaba el gobierno de Maduro como el acceso a alimentos a bajos costos para los wayuu se redujo notablemente: «Las medidas cambiarias y la regulación de la participación del sector privado en la producción y distribución de algunos productos básicos han desencadenado una escasez de productos básicos, presiones inflacionarias y problemas de suministro en un aparato productivo altamente dependiente de las importaciones» (Bonet-Morón y Hahn-de-Castro, 2017, p. 20).

Las principales consecuencias de la sequía habían sido la desaparición de todo tipo de agricultura a partir de la mitad de 2013, la reducción del número de animales por familia, una progresiva descapitalización y el incremento de la dependencia del comercio y de los mercados locales venezolanos (Raffalli y Padrilla, 2014, p. 23). Dado que, en general, los wayuu cuentan con la ganadería y las remesas de Venezuela como sus principales fuentes de ingresos, la crisis venezolana actuó como un *hold* de la crisis alimentaria de los wayuu (Howe, 2018).

El desabastecimiento de alimentos y de productos de higiene y aseo (OCHA, 2014, p. 5) no afectó solamente el comercio, sino también los envíos que los familiares hacían hacia Colombia. Como se anotó antes, las restricciones afectaron igualmente los viajes que desde Colombia hacían

[104]

las mujeres para abastecerse. Cuando el cierre de la frontera, la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) lanzó alertas para atender a las poblaciones wayuu: «Persiste necesidad de asegurar acceso a alimentos a las poblaciones que han visto afectados sus medios de vida y acceso a alimentos por el cierre de frontera, en particular comunidades rurales de Uribía [sic] y Maicao» (OCHA, 2015, p. 7). En 2015, cuando se ordenó cerrar la frontera y se comenzaron a deportar colombianos masivamente, el comercio se afectó. Si bien en el segundo semestre de 2016 se reabrió la frontera, la crisis económica de Venezuela se materializó en escasez de alimentos, hiperinflación y la devaluación acelerada del Bolívar y la emigración masiva (Reina, Mesa y Ramírez, 2018).

No solo los alimentos dejaron de moverse a través de la frontera: «Se mantienen restricciones para el acceso a agua en poblaciones rurales que adquieren agua en Venezuela y se ven afectadas por el cierre de frontera, situación agravada por la sequía prolongada en el departamento que además tiene consecuencias sobre la salud, seguridad alimentaria y nutrición» (OCHA, 2015, p. 10). Y el desabastecimiento de combustible «también afecta el suministro de energía a los centros poblados e igualmente de los centros de salud y del hospital, así como el consumo de agua potable en tanto las motobombas y plantas desalinizadoras requieren combustible para su funcionamiento» (OCHA, 2014, p. 8). Asimismo, los cierres de la frontera afectaron la cría de animales, pesca y artesanía: «Preocupa la falta de fuentes de trabajo y pérdida de animales de pastoreo en comunidades rurales que basaban su economía en la cría de animales, pesca y artesanía, actividades que se han visto limitadas por los cierres de frontera, temas climáticos, falta de herramientas e insumos» (OCHA, 2015, p. 11).

[105]

2.2 Casi completa desaparición de las remesas

En lo que respecta a las remesas oficiales o legales —institucionalizadas— «los giros de Venezuela a Colombia cayeron sustancialmente entre 2014 y 2015. Al inicio de 2014 Venezuela restringió los giros internacionales: se restringió la cantidad, se aumentó el valor cambiario del dólar y se impusieron nuevas condiciones» (Noticias RCN, 2014, enero 27). La caída de las remesas se sintió con más fuerza, pues entre 2005 y 2013 habían aumentado excepcionalmente por el incremento de emigración colombiana y «la posibilidad de arbitraje derivada del diferencial entre la tasa de cambio oficial y la tasa del mercado negro que existía en las calles» (Reina, Mesa y

Ramírez, 2018). Aunque no solo las remesas en dinero desaparecieron, los familiares del lado venezolano dejaron también de enviar remesas en especie, «afectando el nivel de ingreso de las familias» (OCHA, 2014, p. 9), pues habían «sido una fuente importante de recursos a lo largo de la historia para los hogares colombianos» (Reina, Mesa y Ramírez, 2018). Con las remesas, el comercio bilateral cayó a sus más bajos niveles.

Ya se mencionó la escasez de alimentos venezolanos, tanto al interior de ese país como del lado colombiano. La disponibilidad de alimentos, según la FAO, es función, entre otras, del comercio. Este se ha visto afectado entre Colombia y Venezuela desde finales del siglo xx por las dificultades en las relaciones diplomáticas. Luego de 2008 se desplomó y aunque se recuperó un poco volvió a caer en 2013, debido al cierre fronterizo y al estado de excepción en 2015 en Venezuela (Reina, Mesa y Ramírez, 2018). Sumado a la prohibición a la exportación de alimentos, a los wayuu solo les quedó la opción de comprar alimentos más costosos en Colombia. En Uribia y Maicao las tiendas estaban bien surtidas con productos colombianos, pero los venezolanos eran pocos. El acceso al alimento se vio afectado porque los recursos de las personas no fueron suficientes para pagar el costo de los productos colombianos (OCHA, 2014, p. 2). En conclusión, las diferentes fuentes de ingreso de la población de la zona se afectaron por la coyuntura de restricción del comercio con Venezuela (p. 8).

[106]

2.3 Migración masiva a La Guajira y retorno a los territorios wayuu

El tercer elemento, la migración hacia Colombia, actúa también en la crisis alimentaria. A principios de 2013, la percepción de que había mejores condiciones de ese lado de la frontera da un giro dramático. Desde 2014 se registraron las oleadas más numerosas de inmigración a Colombia, ya sea retorno o deportación de la población colombiana a sus sitios de origen, o de venezolanos, la cual no hace sino aumentar (Semana, 2018, octubre 2).

Existe una gran cantidad de familias colombianas que regresan desde Venezuela por la aguda situación política y económica, algunas inclusive han sido deportadas, estas circunstancias afectan al municipio de Maicao principalmente debido a que recibe aproximadamente 5 integrantes por núcleo familiar incluidos niños y niñas que en muchas ocasiones coinciden con ser personas víctimas de la violencia (Defensoría del Pueblo Colombia, 2014, p. 19).

El desplazamiento forzado por el conflicto armado del pueblo wayuu hacia Venezuela a partir de la década de 1990 ha sido invisibilizado: por un lado, por ser un pueblo binacional que normalmente migra por épocas hacia Venezuela, en donde unos tienen familiares, otros sus viviendas; en el vecino país se atienden en salud y beneficios que reciben del Gobierno venezolano; por el otro, las autoridades locales departamentales y municipales relacionaban los casos de desplazamientos de indígenas wayuu con estas migraciones normales hacia Venezuela (Defensoría del Pueblo Colombia, 2014, p. 74). Hay que recordar que las oleadas en la década de 1970 por razones económicas y de principio del siglo xx al inicio de la explotación del petróleo también incluyeron migraciones voluntarias y forzadas.

En definitiva, el regreso de colombianos es otro factor que ha contribuido a la agudización de la crisis humanitaria en este departamento. También llegan a Colombia venezolanos con la expectativa de generar ingresos en pesos y que el cambio al Bolívar aumente el monto de lo producido, así como en épocas anteriores en que los colombianos cruzaban la frontera hacia Venezuela con la expectativa de encontrar mejor calidad de vida (Defensoría del Pueblo Colombia, 2014, p. 74).

Como se mencionó ya, la migración hacia Venezuela ha sido común entre los wayuu y se pueden identificar por lo menos tres grandes oleadas: alrededor de 1910-1920, cuando se inició la explotación petrolífera y se da una trata de esclavos indígenas para cubrir las necesidades de las haciendas, así como una migración económica voluntaria. En la década de 1970 el país vecino era boyante y otra oleada de migración puede ser identificada con la bonanza marimbera colombiana. Finalmente, en las décadas de 1990 y 2000 la migración es por la violencia —se recuerdan las masacres en el sur de La Guajira y en Portete—.

[107]

Los wayuu prefieren hablar de retorno que de migración, pues muchos de ellos reivindican su ancestralidad dada la ubicación de su cementerio matrilineal en territorio del lado colombiano.

Los indígenas retornados —que en su mayoría vivían en el Estado Zulia, en Venezuela—, se instalaron en los municipios colombianos de Uribe, Maicao, Manaure y Riohacha. Viven en asentamientos que crearon y en las rancherías de sus hermanos establecidas a lo largo y ancho del desierto.

Según datos del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, realizado por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo entre abril y junio de [2018], a La Guajira llegaron 74 874 migrantes. En todo el país, quienes se reconocen como indígenas provenientes de Venezuela suman 20 579 (Liga Contra el Silencio, 2018, noviembre 30).

La integración de los «retornados» no ha sido fácil. Sufren de discriminación por parte de vecinos y parentelas, y del doble desarraigo de sus territorios ancestrales y de sus territorios de vida. Se les aísla de las actividades cotidianas y se les recrimina por no haber contribuido a los asuntos familiares durante sus años de ausencia. Algunos «retornados» son considerados *achon*, haciendo referencia a que retornan y reivindican derechos asociados al territorio paterno, lo cual es una excepción a la matrilocalidad wayuu. Y el retorno del wayuu a sus territorios de origen debilita las redes de apoyo con las que contaban las parentelas, pues ya estas personas no envían remesas ni mercados ni mercancías desde Venezuela, con lo que se afectan las economías familiares.

[108]

Algunas autoridades señalan que el aumento de la población exige mayores recursos. El suministro de agua ya no es suficiente: «cada ocho días el Cabo de la Vela era abastecido con dos carrotanques que ya no son suficientes para la alta demanda. En lo que va del año, 15 familias migrantes (60 personas) se han asentado solo en este sector» (Liga Contra el Silencio, 2018, noviembre 30).

La ocupación de sectores aledaños a Uribia y a Maicao preocupa por las pésimas condiciones de estos nuevos asentamientos. Los programas de ayuda humanitaria no dan abasto. Sin embargo, algunas autoridades tradicionales han recibido a parientes y aliados en sus territorios familiares:

David Rodríguez Viloria, autoridad tradicional del e'iruku (clan) Epiayú, quien en el último año ha recibido en su casa en Uribia entre 10 y 12 familias venezolanas al mes, recuerda mejores tiempos. «Todas las semanas nos mandaban encomienda —alimentos y mercancía— en unos buses que le decían “termotabla” o chirrinchera. Ahora debemos retribuirles», añade (Liga Contra el Silencio, 2018, p. 8).

Esta autoridad se refiere a lo que se mencionó anteriormente: el continuo intercambio y flujo de bienes, remesas y personas que de un lado y otro de la frontera complementaban las economías domésticas de las parentelas wayuu.

Pero estos flujos son, hoy en día, de alto riesgo. Con los cierres y restricciones fronterizas, más de doscientas trochas se han abierto en territorio indígena en donde tanto personas wayuu como no indígenas se han instalado para cobrar peajes a quienes intentan pasar. Violencia y atropellos sufren las personas que han habitado esta zona y quienes intentan pasar por allí.

Conclusiones

El aislamiento socioespacial histórico con el centro colombiano es proporcional a la estrecha articulación socioespacial histórica de La Guajira con Venezuela. Esta paradoja se evidencia aún más cuando este último se ve inmerso en una profunda crisis que revela la dependencia de los wayuu con respecto a los bienes de consumo básico, al agua, al combustible, a las remesas, al intercambio de bienes y a la migración laboral disponibles en Venezuela, así como a las carreteras del vecino país para movilizarse desde la Alta Guajira hasta centros urbanos como Uribia y Maicao y, antes de la crisis, a Maracaibo.

A partir de esta revisión, las dificultades actuales para la disponibilidad y el acceso a los alimentos están relacionadas con varios elementos: a) la ruptura de los acuerdos existentes para que los wayuu pudieran comerciar con productos de la canasta familiar a través de cooperativas y transportar pequeñas cantidades de alimentos gracias a su condición binacional; b) el cierre de las fronteras: prohibición y castigo del transporte de productos de la canasta familiar en pequeñas cantidades de personas que viajan con frecuencia entre los dos países y afectación de la atención en salud, pues las personas no pueden transitar por las carreteras de Venezuela para acceder más rápidamente a cascos urbanos en épocas de lluvia, por ejemplo; c) el aumento de los costos de los productos de la canasta familiar asociados a las dinámicas del combustible —cuando hay desabastecimiento se aumentan los costos de los alimentos o escasean los mismos porque no se pueden transportar— y al desabastecimiento en Venezuela; d) la reducción de las remesas y especies provenientes de Venezuela; e) el retorno de los wayuu a los territorios de origen, rompiendo y debilitando las redes solidarias parentales transfronterizas, aumentando la presión demográfica en condiciones ya precarias y propiciando conflictos territoriales entre parentelas y al interior de ellas; y f) las dinámicas del conflicto armado, la presencia de grupos paramilitares, guerrilleros, bacrim, narcotraficantes y delincuentes comunes.

[109]

En suma, la crisis venezolana es un *hold* en la crisis alimentaria wayuu que les afecta desde 2012, en la que inciden otros factores de larga duración y eventos de menor duración que actúan como estresores de una situación ya precaria para los wayuu acceder a sus alimentos. Este fenómeno multidimensional del hambre en La Guajira exige una comprensión procesual —en el tiempo— y socioespacial más allá de las fronteras político-administrativas. Con este artículo se logra mostrar la naturaleza regional de las dinámicas de la sociedad wayuu y las implicaciones de las crisis globales en lo más íntimo de las familias indígenas.

Referencias bibliográficas

1. Abadía Barrero, César Ernesto y Oviedo Manrique, Diana Goretty. (2010). Itinerarios burocráticos de la salud en Colombia: la burocracia neoliberal, su estado y la ciudadanía en salud. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 9 (18), pp. 86-102.

2. Alarcón Puentes, Johnny. (2006). La sociedad wayuu, entre la quimera y la realidad. *Gazeta de Antropología*, 22. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10481/7098>

3. Alès, Catherine. (2018). From Proclamation to Denial. *Regions and Cohesion*, 8 (2), pp. 49-81. DOI: 10.3167/reco.2018.080204

4. Ardila Calderón, Gerardo. (1990). *La Guajira*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

5. Bonet-Morón, Jaime y Hahn-de-Castro, Lucas Wilfred. (2017). La mortalidad infantil en La Guajira: Una caracterización estructural. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 255. DOI: 10.32468/dtseru.255

6. Briones Aguirre, Renato Josué y Quishpe, Jeverson Santiago. (2019). Análisis ético de la crisis humanitaria en Venezuela frente a la dictadura del presidente Nicolás Maduro y la migración de venezolanos hacia el Ecuador. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, abril. Recuperado de <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/04/crisis-humanitaria-venezuela.html>

7. Chaves, Milciades. (1951). Emigración guajira. *Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia*, IX (1), pp. 5-28. Recuperado de https://sogeocol.edu.co/documentos/009_01_Emigr_guajia.pdf

8. Colombia. Congreso. Ley 191. (23 de junio de 1995). Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0191_1995.html

9. Colombia. Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales. Resolución 01922. (23 de febrero de 2007). Por la cual se reglamenta parcialmente el artículo 2.º de la Resolución 1890 de 2005. Recuperado de <https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Resoluci%C3%B3n%2001922%20de%2023-02-2007.pdf>

[110]

9. Defensoría del Pueblo Colombia. (2014). *Crisis humanitaria en La Guajira 2014. Acción integral de la Defensoría del Pueblo en el departamento*. Bogotá, D.C.: Defensoría del Pueblo.

10. Dover, Robert VH y Puerta Silva, Claudia. (2008). *El derecho a la salud: la participación en el régimen subsidiado*. Medellín: Universidad de Antioquia.

11. El Heraldo. (2014, septiembre 27). «110 mujeres wayuu están detenidas en Venezuela por contrabando»: Olimpia Palmar. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/la-guajira/110-mujeres-wayuu-estan-detenidas-en-venezuela-por-contrabando-olimpia-palmar-167861>

12. Gandini, Luciana; Prieto, Victoria y Lozano Ascencio, Fernando. (2019). El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos. En: Gandini, Luciana; Lozano Ascencio, Fernando y Prieto, Victoria (coords.). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 9-31). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

13. González-Plazas, Santiago. (2008). *Pasado y presente del contrabando en La Guajira. Aproximaciones al fenómeno de la ilegalidad en la región*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.

14. Guarnizo, José. (2014, julio 19). ¡La Guajira S. O. S! *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-ninos-de-la-guajira-mueren-de-hambre/396290-3>

15. Guerra, Weidler. (2007). *Estudio sobre el desarrollo de la zona de integración fronteriza (ZIF) entre el departamento de La Guajira en Colombia y el estado de Zulia en Venezuela: antecedentes e identificación de temas y proyectos prioritarios*. Cartagena de Indias: Observatorio del Caribe Colombiano.

16. Guerrero Barriga, Sandra. (2014, abril 7). Mueren otros dos niños por desnutrición en La Guajira. *El Heraldo*. Recuperado de <http://www.elheraldo.co/la-guajira/mueren-otros-dos-ninos-por-desnutricion-en-la-guajira-%0A148500>

17. Gutiérrez de Pineda, Virginia. (1948). Organización social en La Guajira. Estudio etnográfico. *Revista del Instituto Etnológico Nacional*, 3 (2), 272. Recuperado de http://kt.micrositios.net/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&DocumentId=16401&forceopen

18. Howe, Paul. (2018). Famine systems: A new model for understanding the development of famines. *World Development*, 105, pp. 144-155. DOI: 10.1016/j.worlddev.2017.12.028

19. Liga Contra el Silencio. (2018, noviembre 30). La migración wayuu aumenta la presión en La Guajira. *Cuestión Pública*. Recuperado de <https://cuestionpublica.com/migracion-wayuu-presion-guajira/>

[111]

20. López Ávila, Ana Karen. (2019). El rol del alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) en la crisis migratoria de Venezuela 2014-2017. El papel del Estado brasileño. [Tesis inédita de pregrado]. Universidad del Azuay, Cuenca. Recuperado de http://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/8919/1/14567_esp.pdf

21. López Díaz, Jorge Alberto. (2019). Migración Venezolana en Colombia: un desafío para la seguridad. [Tesis inédita de pregrado]. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, D. C. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/32380/L%C3%B3pezDíazJorgeAlberto2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

22. Noticias RCN. (2014, enero 27). Restricciones de remesas en Venezuela afecta a colombianos. *Noticias RCN*. Recuperado de <https://noticias.canalrcn.com/nacional-economia/restricciones-remesas-venezuela-afecta-colombianos>

23. Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2014). Informe Final MIRA: Alta Guajira-Uribia (La Guajira), Colombia. Desabastecimiento de alimentos en comunidades Wayúu de la Alta Guajira (18-21 de febrero 2014). Recuperado de <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/140307%20Informe%20final%20MIRA%20La%20Guajira%20Final.pdf>

[112]

24. Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2015). Informe de situación No. 12 - Colombia: Situación humanitaria en frontera colombo-venezolana. Recuperado de <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/document/informe-de-situaci%C3%B3n-no-12-colombia-situaci%C3%B3n-humanitaria-en-frontera>

25. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2011). Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

26. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2016). *Monitoreo de la seguridad alimentaria y nutricional como apoyo a políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago: FAO.

27. Pérez, Luis Adolfo. (2004). Los Wayuu: tiempos, espacios y circunstancias. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 13 (4), pp. 607-630. Recuperado de <http://www.produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/2115>

28. Perrin, Michel. (1992). *El camino de los indios muertos. Mitos y símbolos guajiros*. Caracas: Monte Ávila.

29. Perrin, Michel. (2003). Guerras Internas. El caso wayuu. *Antropológica*, (99-100), 143-151. Recuperado de <http://www.fundacionlasalle.org.ve/userfiles/Ant2003No99-100p143-151.pdf>

30. Picon, François-René. (1983). *Pasteurs du nouveau monde. Adoption de l'élevage chez les Indiens guajiros*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme. DOI: 10.4000/books.editionsmsmh.5875

31. Pineda Giraldo, Roberto. (1947). Informe preliminar sobre aspectos sociales y económicos de La Guajira. Expedición 1947. *Boletín de Arqueología*, 2 (5-6), pp. 529-572. Recuperado de [https://www.icanh.gov.co/recursos_user//ICANH%20PORTAL/PUBLICACIONES/VOL.%2037%20\(1\)/Vol.%202,%20n.%205-6e.pdf](https://www.icanh.gov.co/recursos_user//ICANH%20PORTAL/PUBLICACIONES/VOL.%2037%20(1)/Vol.%202,%20n.%205-6e.pdf)

32. Puerta Silva, Claudia et al. (2017). Proyecto: Diseño de un Sistema de Información para el Monitoreo Integral de los Determinantes del Hambre (SINHambre): caso piloto La Guajira indígena. Medellín.

33. Puerta Silva, Claudia y Dover, Robert VH. (2007). Desarrollo de un modelo de interlocución para el sistema de salud basado en el caso de la Guajira colombiana. *Revista de Salud Pública*, 9 (3), pp. 353-368. DOI: 10.1590/S0124-00642007000300004

34. Puerta Silva, Claudia. (2013). *Stratégies et politiques de reconnaissance et d'identité. Les Indiens wayuu et le projet minier du Cerrejón en Colombie*. Bruxelles: P. I. E. Peter Lang. DOI: 10.3726/978-3-0352-6304-6

35. Puerta Silva, Claudia. (2018). Los mapas del hambre: Los wayuu de la Guajira colombiana en la intersección de las geografías de la riqueza y de la exclusión. En: Piazzini Suárez, Carlo Emilio y Montoya Arango, Vladimir (eds.). *Cartografías. Nuevos mapas y contramapas*. Medellín: Universidad de Antioquia.

36. Raffalli A., Susana y Padrilla, Gonzalo (coords.). (2014). *Mapeo de la situación de los medios de vida y la seguridad alimentaria de familias vulnerables en la Alta Guajira*. Uribia: Oxfam. Recuperado de https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/diagnostico_seguridad_alimentaria_alta_guajira_2015_oxfam2.pdf

37. Reina, Mauricio; Mesa, Carlos Antonio y Ramírez Tobón, Tomás. (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. *Cuadernos Fedesarrollo* (69). Recuperado de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3716/CDF_No_69_Noviembre_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y

38. Semana. (2014, julio 19). ¿Estamos perdiendo La Guajira? Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/estamos-perdiendo-la-guajira/396289-3>

Semana. (2018, octubre 2). En cinco olas, así ha sido la histórica migración de venezolanos. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-venezuela-migracion-historica-de-venezolanos-a-colombia/556758>

40. Servicio Jesuita a Refugiados (SJR). (2015). Venezuela: una aproximación a la situación actual desde la opinión pública. *Revista SIC*. Recuperado de <http://revistasic.gumilla.org/2015/venezuela-una-aproximacion-a-la-situacion-actual-desde-la-opinion-publica/>

[113]

41. Sutherland, Manuel. (2019). Hiperinflación, crisis, trabajo asalariado, poder adquisitivo. Crónica de una ruina anunciada. *Cuadernos del Cendes*, 36 (100), pp. 35-55.

43. Vilorio de la Hoz, Joaquín. (2014). Negocios en la frontera: agricultura, comercio y actividad extractiva en La Guajira colombiana, 1870-1930. *Caribbean Studies*, 42 (1), pp. 183-224. DOI: 10.1353/crb.2014.0018

44. Zúñiga Hernández, María Alejandra. (2015). El reto de la seguridad alimentaria en el municipio de Uribia-La Guajira. Una mirada desde la gobernabilidad. [Tesis inédita de pregrado]. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/19034>

Sección temática



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

De la serie *Incorpóreo*

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



Presentación

Movilidades forzadas y dinámicas transfronterizas en América Latina

No hay pensamiento aislado, así como no hay hombre aislado
(Freyre, 1973, p. 74).

Exordio: de nuestro ser y conocer

Quienes promovemos esta sección temática provenimos de realidades y entornos diferentes, pero nos convoca algo que nos identifica como interés de investigación, de estudio, de reflexión, pero también de experiencias. En definitiva, siempre hay algo de nosotros(as) en lo que hacemos, en lo que nos emociona, en lo que nos impulsa a indagar, a luchar, a visibilizar, a evidenciar y a compartir. Por tanto, leer y aprender es una forma de conocernos, de adentrarse en una parte de nuestras miradas sobre la realidad que nos rodea, la cual puede tener enfoques, recortes disciplinarios o construcciones transdisciplinarias diversos, pero que comparten el preocuparnos y ocuparnos de las movilidades de las personas y los límites que a lo largo de la historia se han construido, impuesto, traspasado, violentado y hasta resistido, y que se han llamado fronteras. Cada autor(a) de esta sección ha convivido, en definitiva, con la movilidad y las fronteras, ya sea como recorrido vital o como objeto-sujeto de estudio, pero algo de estos procesos humanos e históricos les ha movido y conmovido para reflexionar y exponer sus ideas, así como para construir sus propias trayectorias personales y profesionales.

Como lo expresa Paulo Freire (1973), «El sujeto pensante no puede pensar solo: no puede pensar sin la coparticipación de otros sujetos, en el acto de pensar, sobre el objeto. No hay un “pienso” sino “pensamos”» (p. 74). Pero también este *nosotros(as)* construido a partir de una confluencia de intereses reflexiona sobre unos *otros(as)* que nos interpelan, ya sea por ser diferentes o por ser parte de otras comunidades, grupos o colectivos, por ser extraños cuando muchas veces los extraños somos nosotros que llegamos; nos impresionamos, nos preguntamos y tratamos de comprender a esos *otros(as)* para encontrar en ellos(as) nuestro lugar. Por tanto, nos construimos como sujetos en la medida que entablamos interrelación, diálogo, integración

[116]

con esos nuevos otros, resultado de una relación dialógica de interacción. Por todo lo anterior, reconocemos nuestras subjetividades como autores y colegas, pero asimismo en la intersubjetividad que se ha construido a partir de la relación que desata una idea, una propuesta, un proyecto en común, como lo es esta sección temática.

Un contexto en permanente devenir

Las circunstancias globales actuales en materia de movilidad humana ponen en evidencia nuevas formas de moverse. Es el caso, particularmente notable, de las movilidades forzadas, las cuales ya no se asocian exclusivamente a hechos de guerra o persecución política, sino a una confluencia múltiple de problemáticas sociales, políticas, económicas, medioambientales o territoriales. Asimismo, se han diversificado las causas en origen que detonan la migración, tanto como los lugares de destino de los migrantes. Igualmente, los cambios ocurridos respecto al carácter frecuentemente masivo de la movilidad —caminantes venezolanos, caravanas centroamericanas—, las condiciones de precariedad imperantes en los lugares de tránsito, la creciente vulneración de los derechos de la población que se moviliza —en origen, tránsito, destino y retorno— y las dificultades esgrimidas por los gobiernos para atender de manera adecuada a la población que se moviliza y garantizar la restitución de sus derechos en los distintos lugares de tránsito o recepción temporal, sitúa con mayor precisión la urgencia de respuestas estatales, sociales y académicas que contribuyan a atender los impactos de la creciente ola migratoria, particularmente en América Latina.

[117]

Las transformaciones anteriores van de la mano con drásticos cambios en las respuestas que se originan en los centros de poder del sistema hegemónico, con repercusiones mundiales. Como es sabido, las nuevas conflictividades globales y la estrategia de lucha contra el terror a partir de los atentados de 2001 explican el posterior endurecimiento de las políticas migratorias globales: el mayor control de los flujos migratorios se vio acompañado del uso de la fuerza, incremento de mecanismos de vigilancia, deportaciones, persecución, estigmatización de los migrantes y la consecuente vulneración de sus derechos. Es una tendencia que ha tomado forma en muchos países de la región, los cuales viven con preocupación el crecimiento sostenido de la población inmigrante en sus territorios o los requerimientos del Gobierno de Estados Unidos para contener la migración hacia ese país.

Las presiones sobre México, Guatemala, Honduras y El Salvador para convertirse en «tercer país seguro», son un ejemplo de dichos requerimientos, los que terminan vulnerando la autonomía de los gobiernos para promover medidas adecuadas respecto al hecho migratorio y, por supuesto, terminan propiciando prácticas de exclusión y xenofobia sobre los migrantes. A ello se ha sumado la agudización y expansión de la violencia al interior y en los corredores fronterizos de varios países latinoamericanos. La presencia de grupos del crimen organizado y el impacto de sus acciones sobre la población más vulnerable convierte en víctimas a muchos migrantes, quienes padecen, además, la incapacidad gubernamental para detener a los actores ilegales, proteger sus derechos y atender sus demandas.

Es en ese telón de fondo que determinados países de Centro y Sur América enfrentan varias formas de violencias, sin estar en guerra, las cuales alteran el tejido social y la construcción de sociedades ya de por sí fragmentadas, con sistemas de gobierno precarios, incluso Estados endeblés. Se perturba el tejido social porque las movilidades humanas desestructuran, separan y excluyen a grupos familiares. La falta de acción o la omisión por parte de los gobiernos centrales y locales para enfrentar ese contexto violento y para resolver las causas profundas que dan origen a las movilidades contribuye poco a restaurar la paz social y con ello (re)construir sociedades equitativas justas.

[118]

Afrontar desafíos

Consideramos necesario presentar una serie de retos que surgen desde diversos ámbitos y posturas, y señalar otros que seguirán apremiándonos en relación con el estudio de las fronteras y las movilidades. Por ejemplo, vale la pena problematizar si la tesis planteada por Reece Jones (2016), de cara a lo que han conllevado las «crisis» migratorias para las fronteras de la Unión Europea y Estados Unidos a partir de 2014, también puede considerarse para ciertos contextos latinoamericanos: ¿son las fronteras de los estados nacionales actuales estructuralmente violentas? Al aproximarnos a ciertas experiencias, pensemos en lo que ha acontecido recientemente entre Colombia y Venezuela o entre México y Guatemala. Hay suficientes elementos por inclinarse hacia una respuesta positiva a esa interrogante.

Al abordar las movilidades humanas y su relación con el espacio no solo lo hacemos considerando a los sujetos, sino también la territorialidad, la idea de cuál es su lugar desde un enfoque multidimensional, pensando en lo

que acontece actualmente, en lo emergente, pero también en lo histórico, en su dimensión reciente o de una mayor profundidad temporal, anclado en las memorias resultado de la permanente tensión entre recuerdo y olvido, pero también en las construcciones de los relatos y de los discursos. Todo ello nos lleva a reflexionar sobre cuáles son los retos a los que nos enfrentamos actualmente como humanistas y científicos sociales que observan y participan de las realidades que estudian. En definitiva, somos parte de la historia que analizamos, tal como lo concebía Eric Hobsbawm (2003).

Dentro de los retos que podemos identificar a partir de nuestra posición como investigadores(as) en temas de movilidad humana, encontramos que estos se ubican en diferentes dimensiones que nos atraviesan, desde lo personal y profesional, desde lo institucional y político, desde lo corporativo, desde los contenidos y desde las disciplinas y enfoques que se ocupan de esta temática. Vinculado a los procesos de securitización y de control de las movilidades, a las políticas públicas y otras acciones de los gobiernos, tanto los Estados como los organismos internacionales que tienen competencia en materia de movilidades —por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)— demandan análisis, datos e insumos para comprender los fenómenos de la movilidad y las fronteras y así desarrollar sus propias estrategias institucionales. En ese sentido, como académicos estamos en una tensión constante entre la libertad de cátedra y de investigación, y la presión e instrumentalización que desde el poder político se ejerce con la intención de dotar de contenido, cuando no justificar y sustentar las medidas que se adoptan frente a los movimientos de población y gestión del territorio.

[119]

Por tanto, los desafíos son, por un lado, observar y analizar cómo desde la política se percibe a los académicos y a la propia academia, y a las ciencias sociales y humanas, el papel que se les otorga en las realidades que atraviesan los países y las regiones; por otro lado, cómo se puede incidir e intervenir en las políticas públicas sin perder el sentido crítico frente a las medidas instrumentadas desde los Estados. A lo anterior podemos señalar una dificultad del sistema: el desfinanciamiento del que han sido objeto las instituciones públicas de enseñanza e investigación. Debido a las políticas de corte neoliberal, esas instituciones han sufrido recortes considerables a sus recursos, tanto en lo laboral como en el apoyo directo al quehacer científico y tecnológico.

Si nos centramos en la dimensión temática, nos enfrentamos al reto de comprender que cada vez más, como característica de este siglo XXI, las movilidades son un fenómeno global que ha modificado muchas de las tendencias ya establecidas durante el siglo anterior. Hablamos de la relación entre países de origen, rutas, destinos y retornos, de la dispersión de los flujos hacia nuevos territorios que ven con sorpresa cómo llegan colectivos de migrantes que antes no habían ingresado, o el propio aumento de las movilidades, tanto las forzadas como las no forzadas. A su vez, comprendemos cada vez con mayor claridad cómo los movimientos de población no pueden seguir siendo estudiados como fenómenos aislados, sino que están íntimamente relacionados con conceptos como territorialidad, frontera, espacio, lugar y seguridad. Asimismo, es un desafío la incorporación de una mirada multiescalar, donde lo local y lo global están íntimamente relacionados. Esto obliga a pensar más en la necesidad de abordajes que integren herramientas teóricas y metodológicas transdisciplinarias, y no concebir las movilidades como fenómenos homogéneos ni estáticos, sino como algo muy diverso y sujeto permanentemente a cambios coyunturales. Esto también nos obliga a establecer diálogos entre los estudios que tienen como sujetos-objetos diversos tipos de movimientos de población, integrando las dimensiones espaciales y temporales, aplicadas desde lo individual a lo grupal y colectivo.

[120]

Al mismo tiempo, han cobrado cada vez mayor fuerza nuevas temáticas o miradas que atraviesan las movilidades como elementos transversales que complejizan cómo aproximarse a su estudio, y de esa forma visibilizar o evidenciar lo multifactorial del fenómeno en sí. De esta forma se integran estudios con enfoques de género, feminismos y masculinidades, corporalidades, raza y etnia, clase social, diversidad sexual, discapacidad, niñez y juventud, familias en su diversidad de resoluciones y realidades, (in)movilidad. Igualmente, adquieren mayor relevancia otras dimensiones y aspectos, entre ellos el espacio asociado a la noción de lugar y territorio, a las formas de atención y asistencia, a la salud mental y emocional, a la institucionalidad y a las acciones de la sociedad civil, al papel de la denuncia frente a la violación y negación de derechos —a la falta de humanidad, a los mecanismos de resistencia y oposición, a las realidades de vulnerabilidad y precariedad de las poblaciones que huyen y se mueven, a la necesidad de la protección jurídica—, a los mecanismos de regularización, a la tensión entre inserción e integración, y a la consideración de los procesos de retorno, tanto

voluntario como forzado, como parte integrante del circuito de movilidad, pero no ya en su tradicional idea de final del procesos, sino como parte constitutiva del mismo, donde, más que ese final, en muchas ocasiones es un nuevo inicio.

Desde el punto de vista teórico también tenemos retos por delante. Uno de ellos reside en trascender el concepto dominante de migración a la noción de movilidades, en la medida en que no solo las personas se ven atravesadas por diferentes experiencias en su movimiento —incluyendo la inmovilidad, forzada o estratégica—, sino que los territorios se ven traspasados por esos diferentes movimientos que van más allá del acto de migrar. Esto se liga a la necesidad de observar todos estos movimientos y evidenciarlos con sus distintos impactos e intervenciones en el espacio público. Es decir, que existen intereses académicos y políticos que han instalado ciertos imaginarios en la literatura especializada sobre el supuesto dominio de ciertas formas de movimiento frente a otras, algo que distorsiona lo que realmente está sucediendo. Por ejemplo, en ciertos contextos hay determinados tipos de migración que adquieren mayor peso relativo frente a otros: la migración en tránsito versus los desplazamientos internos; estos últimos en relación con la migración internacional; o las migraciones por razones económicas *vis a vis* las forzadas; incluso de estas frente a los exilios.

[121]

En los ejemplos anteriores aparece otro reto que es parte de un debate profundo sobre la relación y complejidad que comportan las causalidades de las movilidades con la vigencia de los conceptos y categorías que utilizamos para definirlos. Como lo ha señalado Gloria Naranjo (2015), la transformación de ciertas movilidades y migraciones internacionales en migraciones forzadas muestra dos rasgos significativos: el incremento y endurecimiento de políticas de control, seguridad fronteriza y contención migratoria en los Estados nacionales, y el incremento de las migraciones mixtas, de los flujos y asentamientos que hacen converger a migrantes, desplazados y refugiados.

La discusión anterior sobre cambios en las motivaciones para migrar y la forma de categorizar nuevos fenómenos nos remite, a la vez, a los mecanismos de protección y de derechos que se asocian a ellos, lo que nos obliga, cada vez más, a realizar estudios situados y contextualizados regionalmente, llevándonos a indagar quiénes somos los que desde América Latina estudiamos y observamos estos fenómenos. Esto último, también conlleva otro desafío

importante: la necesidad de diálogos múltiples, en muchas ocasiones poco frecuentes. Una de esas cuestiones pasa por tender puentes dialógicos entre las diversas modalidades de los movimientos de población. Por ejemplo, son los pocos puntos de contacto entre las implicancias de las movi- lidades en general, dominadas por aquellas originadas por razones económicas versus las forzadas, estas últimas asociadas a las violencias y amenazas. Se trata de un examen de los contextos que permita situar el papel de la violencia y su impacto en los procesos de movilidad, sin desconocer que, además de la violencia como factor detonante, existe un crítico contexto socioeconómico y político, agravado por las estrategias que se derivan del nuevo orden mundial, de las nuevas conflictividades globales, particularmente, a partir de las cruzadas contra el narcotráfico y el terrorismo.

Otro desafío conlleva el superar los nacionalismos y regionalismos metodológicos, donde es frecuente encontrar tendencias autorreferenciales en los estudios sobre estos fenómenos, pero escasas contribuciones de estos en otras regiones de América Latina. Se nos plantea, así, poner en funcionamiento una estrategia comparada que permita superar la mirada insular que ha predominado y que consulte las realidades y particularidades de los países latinoamericanos, sin la pretensión de ahondar en las diferencias ni sobredimensionar los rasgos comunes, una comparación que parta del tratamiento empírico de los casos y contribuya a una reflexión teórica en clave latinoamericana. Por ello se aboga por la necesidad de los estudios comparados, que permita desterrar la imagen de que una experiencia particular a una región o territorio es exclusiva de ella. Más bien debemos concebir que esas experiencias son compartidas, en la medida en que estamos frente a dinámicas globales. El llamado es a la *cross-fertilización* teórica y metodológica a partir de estos puentes aún pendientes de entablar.

Por último, hay otros retos que podemos considerar como éticos o que nos interpelan como científicos sociales y de las humanidades, a la vez que nos instan como actores —no solo académicos, sino también políticos—, y que están cargados de subjetividad y dotados de agencia. El primero que podríamos mencionar es la necesidad de pensar en la tensión que se nos presenta hoy en día entre investigación, activismo y atención social a la población que se encuentra en situación de movilidad, así como la propia respuesta social al panorama migratorio actual, a saber, desde las organizaciones de la sociedad civil, iglesias y otros grupos.

[122]

Las políticas adoptadas, en ocasiones ambivalentes, en otras severas, debe hacernos cavilar si esas políticas contribuyen a desactivar o a reforzar esos imaginarios colectivos sobre quienes se mueven, expresados en respuestas sociales de acogida, hostilidad o rechazo. Es decir ¿cómo resolver en nuestro interior el interés por investigar, por comprender, por aportar conocimiento y la consideración del drama humano de las personas y sus sufrimientos y penalidades?, ¿cómo acompañar a los actores que desde diversos espacios de la sociedad civil abogan por las personas en situación de movilidad?, ¿cómo dejar de verlas en tanto objetos para integrarnos en una relación entre sujetos que deje de ser extractivista, colonial y con un sentido de uso? Algo similar podemos mencionar en relación con los medios de comunicación. Las características que hemos mencionado de aquellos con quien trabajamos no solo revisten interés académico y político, también tienen significación social, porque los medios de comunicación desempeñan un papel crucial en la construcción de imaginarios, de percepciones, de visiones del otro. Por ello debemos plantearnos cómo nos debemos relacionar con los medios de comunicación masiva, cómo informar con rigurosidad y evitar ser instrumentalizados con una intencionalidad, un discurso, un guion y un sentido ya preestablecido, cómo evitar ser manipulados para legitimar esas narrativas, por ejemplo, utilizando de una forma poco seria la información y los análisis que proporcionamos en una entrevista.

[123]

Sobre los contenidos de la sección

Los textos que integran el segmento temático ofrecen reflexiones sobre situaciones problemáticas que están en marcha o que han sucedido en el pasado reciente en algún punto de América Latina. Obviamente, estas colaboraciones hacen eco de las preocupaciones actuales de muchos investigadores de las ciencias sociales y humanidades sobre la realidad del subcontinente. Los artículos incluyen una amplia gama de enfoques y temas, a partir de diversas miradas disciplinarias y teóricas.

Enrique Coraza, por ejemplo, bosqueja una discusión crítica sobre el concepto de movilidades forzadas que sirve de encuadre general para varias de las contribuciones subsiguiente en la sección. La complejidad que atañe la manera de concebir lo forzado no se limita únicamente a la deliberación abstracta de lo que encierra el término. Parte de esa complejidad se manifiesta en la débil línea que, en el presente, separa a lo voluntario de lo forzado. Las

diversas manifestaciones de la movilidad forzada también dan cuenta de lo espinoso que resulta el debate.

A partir de la óptica de la ciencia política y apoyándose en el análisis del discurso, Daniel Bello y Magglio Chuminiato hacen una extrapolación sobre la narrativa que se construye sobre la frontera chileno-peruana en medios de prensa chilenos. A través del enfoque semántico, los autores examinan la forma en que emerge un discurso polisémico sobre el significado del espacio fronterizo. La posibilidad de múltiples interpretaciones y relatos produce resultados diferentes: para los medios del centro del país la frontera aparece como una simple demarcación en medio de un —aparente— territorio yermo. El imaginario que transmiten los periódicos locales es completamente diferente: el espacio fronterizo es un ámbito de intercambios, de contactos. Es un claro ejemplo de la manera en que las formas de representar están imbuidas de contradicción, de oposición. Tal como afirman los autores, se contraponen una visión centralista, donde la mirada se vuelve hacia dentro, a otra orientada hacia fuera, hacia un espacio social compartido, incluso de alcance transfronterizo.

[124]

El artículo sobre las percepciones y sus significados entre solicitantes de refugio en México, suscrito por Luis Arriola y Santiago Martínez, también sigue una línea de indagación similar al que de Bello y Chuminiato. Apoyándose en denominado enfoque del diferencial semántico, con orígenes en la psicología, y la entrevista etnográfica, el texto tiene como objetivo central desentrañar cuáles son las actitudes que afloran en centroamericanos que se encuentran en el proceso de obtener la condición de refugiados. La larga espera, las condiciones en los lugares donde se encuentran y el procedimiento mismo influyen de manera decisiva en la forma en que la gente reacciona y enfrenta un periodo caracterizado por la incertidumbre. Si bien el panorama es poco alentador —lo cual aparece claramente en las respuestas de los participantes de la investigación— también hay ciertos visos de expectativas positivas a través de manifestaciones de capacidad agentiva. Las actitudes dejan entrever los claroscuros y las contradicciones que resultan de una condición de inmovilidad para personas que desean continuar movilizándose.

Mientras la gran mayoría de centroamericanos huyen forzados por violencias de diversa naturaleza que aquejan al tejido social en sus países de origen, los venezolanos salen de su país por una condición caótica, crítica,

en su nación. En ese sentido, centroamericanos y venezolanos comparten condiciones de inseguridad, algo que causa un efecto «derrame» en estados vecinos, como México y Colombia, respectivamente. De las consecuencias que implica para la política pública colombiana gestionar el flujo venezolano se ocupa el texto que presenta Alejandra León. Con base en la lectura de fuentes secundarias, la autora pasa revista al nexa migración-seguridad y sus implicaciones debido a la presencia de migrantes venezolanos en ese país. León sostiene que el manejo del caso venezolano en toda Suramérica, incluyendo Colombia, es un ejemplo del esfuerzo fallido de «governabilidad migratoria» en la región. Los desafíos para la sociedad y el Estado colombiano no son fáciles.

Esta breve mirada introductoria a los contenidos de la sección revela ciertos elementos que entrelazan, en mayor o menor medida, a todos los artículos. Sin la pretensión de establecer generalizaciones, formulamos que subyace una atmósfera de tensión, debate y controversia, tanto en la naturaleza propia de los fenómenos y procesos investigados, como en los resultados de las pesquisas resultantes en torno a ellos. Esto no es algo necesariamente negativo, pero sí manifiesta lo complicado del momento actual en las sociedades latinoamericanas, a la vez que refleja la compleja riqueza que enfrentamos al estudiar las movilidades y las fronteras.

[125]

*Enrique Coraza de los Santos (México)**
*Luis Alfredo Arriola Vega (México)***
*Adriana María González Gil (Colombia)****

* Editor invitado. Historiador. Magíster en Historia Latinoamericana. Doctorado en Historia Medieval, Moderna y Contemporánea. Investigador Titular A del Grupo Académico de Estudios de Migración y Procesos Transfronterizos, Departamento de Sociedad y Cultura, El Colegio de la Frontera Sur, Unidad Regional Tapachula, Chiapas, México. Correo electrónico: ecoraza@mail.ecosur.mx - Orcid: 0000-0003-2572-7516 - Google Scholar <https://scholar.google.es/citations?user=NBxdhpEAAA&hl=es>

** Editor invitado. Magíster y doctorado en Antropología. Profesor e investigador del Departamento de Sociedad y Cultura, y miembro del grupo Estudios de Migración y Procesos Transfronterizos, El Colegio de la Frontera Sur, México. Correo electrónico: larriola@ecosur.mx - Orcid: 0000-0001-7571-3759 - Google Scholar: <https://scholar.google.com.mx/citations?user=QGFp4U0AAA&hl=es>

*** Editora invitada. Licenciada en Historia y Filosofía. Magíster en Historia y en América Latina Contemporánea. Doctora en América Latina Contemporánea. Profesora titular e investigadora, Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: amaria.gonzalez@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-0977-5382 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=oqQyb6YAAAAJ>

Cómo citar este artículo: Coraza de los Santos, Enrique; Arriola Vega, Luis Alfredo y González Gil, Adriana María. (2020). Presentación sección temática. Movilidades forzadas y dinámicas transfronterizas en América Latina. *Estudios Políticos*, 57, pp. 116-126. DOI: 10.17533/udea.espo.n57a06

Referencias bibliográficas

1. Freire, Paulo. (1973). *¿Extensión o Comunicación? La concientización en el medio rural*. México: Siglo XXI.
2. Hobsbawm, Eric J. (2003). *Años interesantes. Una vida en el siglo XX*. Barcelona: Crítica.
3. Jones, Reece. (2016). *Violent Borders: Refugees and the Right to Move*. London, New York: Verso.
4. Naranjo Giraldo, Gloria. (2015). El nexo migración-desplazamiento-asilo en el orden fronterizo de las cosas. Una propuesta analítica. *Estudios Políticos*, 47. DOI: 10.17533/udea.espo.n47a15



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

De la serie *Psiquis*

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



¿De qué hablamos cuando nos referimos a las movilidades forzadas? Una reflexión desde la realidad latinoamericana *

*Enrique Coraza de los Santos (México)***

Resumen

Las movilidades forzadas revisten múltiples causalidades asociadas a las amenazas, tanto de origen humano como no humano, que sufren las personas sobre su integridad física, emocional y material, y se desarrollan en relación directa con el territorio. Su correspondencia con aspectos que tienen que ver con los grados de voluntariedad y las circunstancias vividas, así como con el movimiento como estrategia de sobrevivencia, las convierte en un tema de suma relevancia como parte del presente, al mismo tiempo que de la historia pasada y reciente de América Latina. El texto aquí presentado es una reflexión sobre cuál es el sentido que tiene el concepto de movilidades forzadas, a la vez que sobre dónde radican las diferencias entre las distintas modalidades que la integran: migración forzada, desplazamiento forzado interno y exilio. La propuesta, se basa en la preocupación sobre la poca claridad conceptual que existe sobre estos términos y realidades y está sustentada en la experiencia de investigación empírica en tres espacios de vida y trabajo: el Cono Sur de América Latina, la Península Ibérica y la región transfronteriza México-Guatemala.

[128]

Palabras clave

Movilidad Forzada; Migración Forzada; Exilio; Desplazamiento Forzado; América Latina.

Fecha de recepción: junio de 2019 • **Fecha de aprobación:** enero de 2020

* Este artículo es el resultado de una línea de investigación sobre movilidades forzadas desarrollada desde el año 2000, primero en el ámbito de la Universidad de Salamanca, España, y, posteriormente, en El Colegio de la Frontera Sur, México. Agradezco los comentarios de las Drs.

** Historiador. Magíster en Historia Latinoamericana. Doctorado en Historia Medieval, Moderna y Contemporánea. Investigador Titular A del Grupo Académico de Estudios de Migración y Procesos Transfronterizos, Departamento de Sociedad y Cultura, El Colegio de la Frontera Sur, Unidad Regional Tapachula, Chiapas, México. Correo electrónico: ecoraza@mail.ecosur.mx - Orcid: 0000-0003-2572-7516 - Google Scholar <https://scholar.google.es/citations?user=NBxdhpEAAA&hl=es>

Cómo citar este artículo

Coraza de los Santos, Enrique. (2020). ¿De qué hablamos cuando nos referimos a las movilidades forzadas? Una reflexión desde la realidad latinoamericana. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, pp. 128-148. DOI: 10.17533/udea.espo.n57a07

What does it Really Mean to Talk About Forced Displacement or Mobility? A Reflection from the Latin American Context

Abstract

Forced mobility or displacement has multiple causes associated to human and non-human threats in people's physical and emotional integrity. These threats are developed in direct relation to the territory and their relation to aspects that have to do with the degree of voluntariness of the people affected and their living circumstances —as well as with the movement as a survival strategy—, makes of them a topic of utmost importance as part of the present, at the same time as of the past and recent history of Latin America. This article is a reflection on the meaning of the forced mobility concept, at the same time that analyses the differences among the various forms that compose it, that is, forced migration, internal displacement and exile. This proposal originates due to our concern on the little conceptual clarity that exists on these terms, and is supported by the experience of empirical research in three regions: The Southern Cone of Latin America, the Iberian Peninsula and the Mexico-Guatemala border region.

Keywords

Forced Mobility; Forced Migration; Exile; Forced Displacement; Latin America.

[129]

Introducción

Debatir y reflexionar sobre los conceptos es importante para las ciencias en general, pero sobre todo para las ciencias sociales y las humanidades, ya que son los referentes a partir de los cuales dialogamos, pero también calificamos, comprendemos y comunicamos los fenómenos que observamos y estudiamos.

Uno necesita conceptos para saber lo que sucedió, para almacenar el pasado en el lenguaje y para integrar las experiencias vividas en sus capacidades lingüísticas y en su comportamiento. Gracias a ello, podemos entender lo que ha sucedido y estar en condiciones de adaptarnos a los desafíos del pasado. Y de este modo, podemos prepararnos para los sucesos venideros, o incluso anticiparnos y evitar que tengan lugar. Ulteriormente, podríamos ser capaces de relatar lo sucedido o de contar la historia de las propias experiencias. Como afirma Kant, no hay experiencias sin conceptos y, por supuesto, no hay conceptos sin experiencias (Koselleck, 2004, p. 28).

[130] En este sentido, respecto a la migración forzada «no estamos hablando de definirla o describirla, como si todo lo que tenemos que hacer es mirar lo suficiente y lo encontraremos, veamos qué es. Estamos hablando de algo mucho más fundamental: estamos hablando de producirlo o construirlo como un objeto de conocimiento. La migración forzada no es algo que descubrimos, sino algo que hacemos» (Turton, 2003, p. 2. Traducción propia).

Al realizar una revisión de la literatura sobre las diferentes formas de movilidades forzadas se puede encontrar toda una batería de conceptos asociados que señalan circunstancias, tipos de movimientos de población, experiencias, vivencias, y otros múltiples abordajes. Esas miradas han sido planteadas desde la historización, las consecuencias psicológicas, los comportamientos de los actores y las instituciones, las implicaciones jurídicas de las normativas y los mecanismos de protección, y hasta las subjetividades contenidas en los testimonios, relatos e historias de vida. Sin embargo, en muchos casos, es difícil establecer exactamente de manera conceptual de qué tipo de movilidad se trata, y existe cierta confusión o intercambio entre un concepto u otro, los cuales se aplican en forma indistinta. Por ejemplo, el concepto de movilidades no se refiere exclusivamente a refugio y a asilo, en la medida que estos últimos representan mecanismos jurídicos de protección,

forman parte de otra dimensión, la normativa. Como figuras inscritas en legislaciones nacionales e internacionales están claramente definidas y no entran en el concepto estricto de lo que significa la movilidad en sí, aunque sí se debe reconocer que son parte de un proceso de movilidad, sobre todo forzada, pues, en muchos casos, se convierten en la aspiración o necesidad frente a la amenaza de la que están huyendo.¹ Al mismo tiempo, es necesario precisar que el sentido de este artículo es centrarse en la dimensión analítica de los conceptos, a partir de qué se definen, cuáles son las características que se establecen para pensarlos y aplicarlos desde la visión del investigador o investigadora, no en la subjetiva, en la visión de las y los actores, donde los parámetros para entender(se), comprender(se), pensar(se) y utilizar uno u otro concepto pasan por el campo de los sentidos, de las percepciones, de las estrategias y de las imágenes —tanto las de sí, como las que se quieren proyectar y las que se perciben desde fuera—.

Por ello, uno de los objetivos es intentar arrojar algo de luz sobre qué representan analíticamente, los conceptos que definen las diferentes formas de la movilidad forzada. A la vez, es comprender que cada una tiene su especificidad, en la causa que obliga a la persona a moverse, en las relaciones que tienen esas causalidades con las diferentes dimensiones de la vida social, política, cultural, económica y con las formas de las violencias y amenazas, tanto humanas como no humanas. Por tanto, moverse afecta y determina formas de acción, reacción, comportamientos, percepciones, relaciones con el territorio y consecuencias diferentes en las personas que se mueven. Y un tercer aspecto, la persona afectada se convierte en víctima de una situación externa —que no necesariamente implica una visión victimista y victimizada—,² de ahí deviene analizar el grado de voluntariedad de la movilidad.

[131]

¹ En este sentido, Rieko Karatani (2005) historiza las razones de la división entre migrante y refugiado, resultado de una combinación de factores: los conflictos entre gobiernos y organismos internacionales sobre sus competencias después de la Segunda Guerra Mundial; y cómo se denomina y gestiona lo que se considera como «población excedente».

² Existe un agente externo —humano o no humano— que fuerza la salida para superar la inseguridad o la amenaza; sin embargo, las personas en movilidad forzada no se conciben como seres pasivos, fruto solamente de las circunstancias, sino como actores, con capacidad de agencia, de toma de decisiones a partir de un análisis de su realidad, no solo presente, sino también pasada y futura, donde la movilidad es el puente entre las diferentes dimensiones de la temporalidad de su vida que, además, se lleva consigo.

Este artículo se realiza desde un recorte territorial, el de América Latina;³ temporal, desde mediados del siglo xx a la actualidad;⁴ y empírico, a partir de la investigación de diferentes casos: el exilio republicano español en el Cono Sur de Latinoamérica (1940-1975), los exilios del Cono Sur (1973-1985), los exilios de El Salvador (1979-1992), el desplazamiento forzado de Guatemala a México (1979-1984) y las migraciones forzadas por violencia de centroamericanos a México (2015-2019).⁵

Las movilidades forzadas son acontecimientos que tienen una larga tradición en América Latina, especialmente como mecanismo político de exclusión durante el siglo xx (Coraza y Gatica, 2018; 2019, p. 5; Cárdenas, 2018, p. 7). Su importancia y relevancia radica no solo en el impacto estadístico, en la medida que representan la salida involuntaria y no deseada⁶ de personas más significativa de toda la historia de los países afectados, sino que también en los ámbitos sociales y culturales, por ser una escisión en el tejido social y una fractura en el desarrollo de la cultura de los países.

Lo que se quiere aquí destacar son las consecuencias derivadas de la precariedad en que las economías han orillado a porciones significativas de las sociedades (Coraza y Gatica, 2019) y cómo estas se suman a las violencias para constituirse, finalmente, en un conjunto complejo de razones para elegir la movilidad como una estrategia para salvarse o recuperar formas de vida que han desaparecido o se han transformado, hasta convertirse en un problema que dificulta las condiciones de sobrevivencia en los lugares habituales de residencia. De esta forma, se puede señalar ciertas continuidades en las

[132]

³ Si bien se podrán observar referencias a otras realidades geográficas, estas se utilizan con el fin de ilustrar o facilitar la comprensión de las afirmaciones que se realizan. Pero, América Latina es el espacio vital, desde donde se piensa y mira el mundo al ser parte de mi experiencia de vida y de investigación.

⁴ Si bien las movilidades forzadas en América Latina se pueden rastrear a lo largo de toda su historia, al menos pensando desde la conquista hasta la actualidad, es cierto que éstas como fenómenos masivos en todas sus modalidades, sobre todo, se produjeron a partir de fines de la primera mitad del siglo xx (Sznajder y Roniger, 2013).

⁵ He dedicado los últimos veinte años de mi carrera profesional a estudiar estos procesos y fenómenos. Las reflexiones que se presentan devienen de analizar diferentes casos de movilidades forzadas a lo largo de este tiempo que permiten el acceso a la evidencia empírica —entrevistas, revisión bibliográfica y documental— para observar puntos de contacto y de divergencia, es decir, para reflexionar desde una mirada comparada (Coraza y Gatica, 2018).

⁶ Existe una diferencia entre lo voluntario y lo deseado: el hecho de que una persona tome la decisión —voluntaria— de moverse, por las circunstancias que sean, no implica, necesariamente, que tenga el deseo de hacerlo. Así se puede observar una relación entre lo voluntario-involuntario y lo deseado-no deseado (Coraza, 2017).

causalidades y las formas de estas movilidades que han dado lugar a los conceptos que se señalan en este artículo y en la literatura sobre el tema, pero también nuevos fenómenos o combinación de factores que obligan a repensarlos y decidir si se amplían las características que los definen o si se generan nuevos —lo cual ha querido hacer Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), por ejemplo—. En definitiva, una de las características de las movilidades desde fines del siglo xx y de lo que lleva el xxi es su complejidad cada vez mayor, con una amplia diversidad de factores que inciden en que las personas se vean obligadas a moverse, así como también en el uso de estrategias, redes, recursos de que se disponen, a la vez que inciden los mecanismos de control y obstáculos para el movimiento, así como la dispersión de destinos y orígenes, complejidad asociada directamente al proceso de globalización y que se hable de «la era de la migración» (Castles, de Haas y Miller, 2014, pp. 1-24).

Los casos de estudio tomados como base para esta reflexión son los que han permitido ver semejanzas y diferencias, donde «El punto es compararlos, para que podamos llegar a una mejor comprensión de la realidad material de la que son conceptualizaciones. La cuestión no es si tienen razón, sino para qué sirven» (Turton, 2003, p. 4. Traducción propia).

[133]

1. El concepto de movilidad y las circunstancias causales del carácter forzado

Se parte del concepto de movilidad como contenedor más amplio en la medida que alcanza múltiples tipos de movimientos, desde los más próximos y cotidianos, hasta los que se relacionan con la gestión y las infraestructuras, alcanzando a los de diferentes escalas espaciales (Ramírez, 2009). Se aborda en forma sintética cuáles son los sentidos que diversos autores le han dado para entenderlo como un concepto abarcador amplio, para posteriormente centrarse en la particularidad de las movilidades forzadas y en las modalidades que aquí se pretende diferenciar —desplazamiento forzado interno, migraciones forzadas y exilios—, para lo cual se analiza cuál es el sentido dado a lo forzado.

Se destaca el papel que ha desempeñado la movilidad como una de las características de la modernidad y todo el potencial que tiene para entenderla como transformación global (Zelinsky, 1971) asociada, incluyendo su nexo con el espacio y las transformaciones que se producen durante el proceso. De

ahí que existan autores que se inscriben en el llamado «giro de la movilidad», donde incluyen todos los tipos de movimientos del ser humano en el espacio —desde los movimientos de la mano a la movilidad social y el migrar— como parte de las construcciones sociales (Cresswell, 2006; Urry, 2007), a la vez que como proceso de cambio en sí (Bassand y Brulhardt, 1980). Pero uno de los aspectos más interesantes, como herramientas de exploración y explicación, y que da mayores posibilidades de análisis, es la relación que tienen las diferentes movilidades y sus escalas espaciales y temporales con las distintas formas de pertenencia territorial (Gustafson, 2009). Junto con la movilidad de las personas también lo hacen los objetos, las ideas, los imaginarios y los prejuicios, así como la percepción que tenemos de nosotros, de los otros, del lugar en el mundo y, por tanto, de las identidades, tanto individuales como colectivas, y los proyectos de vida (Sánchez y Arango, 2016).⁷ Por tanto, pensar en todas estas dimensiones es considerar el potencial que las movilidades tienen, no solo del capital social y simbólico que acompañan y son parte de las personas que se mueven, sino de transformación y hasta de tensión y conflicto desde el momento de la partida, en el tránsito, en el destino y en el retorno.⁸

[134]

Las personas se ven obligadas a utilizar como estrategia de sobrevivencia moverse desde un espacio, el cual en ese momento es percibido como «inseguro», hacia otro u otros, los cuales perciben como «seguros». Por tanto, se reconoce el primer elemento que constituye la causa esencial de las movilidades forzadas: la existencia de amenazas, algunas, en forma de violencia. Teniendo en cuenta que el movimiento representa una estrategia para evadir o evitar tales situaciones, puede considerarse como una acción

⁷ En este sentido confluyen todas las escalas temporales asociadas a las territorialidades; el pasado, asociado al lugar de origen; el presente como valoración de la situación de vida; y el futuro como proyección y sentido de vida esperado. Pensar en las personas en movilidad es tener en cuenta todas estas complejidades para entender causalidades, estrategias, sueños y proyecciones, comportamientos, actitudes y sentimientos, en definitiva, subjetividades en movimiento.

⁸ Los procesos de origen, destino, tránsito y retorno están siendo revisados y cuestionados como fenómenos estancos o diferenciados. Esto, a partir de la relación que existe entre movilidad y el concepto de lugar —cambiante y transformador—. El lugar de pertenencia no necesariamente es el de origen —considerado como dónde nació la persona migrante—, así como el destino tampoco puede significar, necesariamente, un carácter permanente; asimismo, el tránsito, donde las situaciones de inmovilidad —voluntaria o involuntaria— son cada vez más frecuentes y la condición de permanecer en transitoriedad —situación de espera— también. Algo similar se puede señalar con el retorno: ¿a dónde se retorna, a qué lugar?, ¿existe un retorno posible? No pensándolo solamente en términos materiales, sino en términos subjetivos, en la medida en que el retorno implica volver a un origen que, en muchos casos, ya no existe tal como era en el momento de la partida.

reactiva o proactiva: reactiva, si se asume que la persona reacciona moviéndose frente a la vivencia directa de lo que representa la amenaza; proactiva, en la medida en que lo hace frente a un peligro potencial inminente. Todo ello en un contexto donde no se percibe la existencia de un recurso al que apelar frente a la amenaza, un mecanismo de protección al que acceder, de ahí la salida que, en estos casos, adquiere características de huida. La movilidad es el resultado de esa tensa relación entre condiciones de coacción y búsqueda de libertad, la posibilidad del «derecho de fuga» (Mezzadra, 2005). Como ejemplo de este sentido proactivo, Alejandra,⁹ exiliada uruguaya en Santiago de Compostela nos cuenta:

Yo salí del Uruguay en el 80 con mis padres. Tenía 16 años cuando salí para acá. Evidentemente en Uruguay había una dictadura, nuestras convicciones eran de izquierda, pero no habíamos estado detenidos, ni presos, ni nada, ni perseguidos políticos, pero..., por las dudas, salimos. Mis padres son hijos de españoles. A nivel de papeles tampoco tuvimos el mayor problema, porque como era menor cuando llegué mi padre recuperó su nacionalidad y yo automáticamente pasé a ser española (comunicación personal, Madrid, mayo 21, 2007).

El relato de Susana, quien huyó de Nicaragua, lo señala en un sentido similar:

[135]

Sí, cuando ya nos robaron [fue] que nos rompieron los portones y todo, porque primero fue la amenaza y después los CPC [Consejos del Poder Ciudadano] nos andaban en una lista. Nosotros ya estábamos en la lista de los que ya andábamos en la marcha y allá es delito, es penalizado uno andar en contra del gobierno. Y entonces yo tuve que salir. Yo tengo un hermano aquí en México, mi hermano mayor tiene veinte años de vivir aquí. Él se casó, él vive en Cuernavaca, entonces me dijo: «Olguita sal de allá», me dice, «yo no quiero que te pase nada», me dice. Entonces él me ayudó económicamente para poder salir de mi país [...] (comunicación personal, Tapachula, septiembre 23, 2018).

Un caso de violencia de género durante la España del franquismo sirve de ejemplo de una acción reactiva. Rosario habla de la experiencia de migración forzada de su madre, María, quien decidió romper con el círculo de malos tratos de su marido y huir con su hija pequeña:

⁹ Los nombres se han cambiado para conservar el anonimato de los entrevistados.

Ella [su madre] nació acá, se casó acá [Barcelona] y me tuvieron a mí. En España no había divorcio, estábamos en pleno franquismo, yo nací en el 56, el Estado y la Iglesia estaban juntos, con lo cual a ella le negaron la separación el Tribunal de la Rota. No había anulaciones, y a ella... hubo una sentencia que la obligaban o a ir a la cárcel o a volver con el marido, porque no había otro lugar. Y ella decide que no iba a ir a la cárcel [...] y ella decide, escapar conmigo a Uruguay. Decide Uruguay porque había un tío, en el [siglo] XIX, había ese mito del tío que se había ido a América, que era el hermano de su padre (comunicación personal, Barcelona, marzo 2, 2009).

Es en el origen de estas violencias o amenazas donde el abanico de posibilidades encierra una gran variedad de circunstancias causales. Estos episodios que amenazan la vida de las personas no necesariamente se originan por acciones de otros seres humanos, grupos sociales, culturales, políticos o incluso económicos.

[136] Respecto a las movilidades forzadas asociadas a eventos naturales, se puede mencionar las consecuencias del cambio climático en amplias regiones del mundo. Al revisar los múltiples informes que se vienen desarrollando sobre esta problemática y cómo las migraciones, sobre todo las forzadas, se asocian a esta se pueden encontrar algunas cifras que hablan que «En tan solo 15 años, de 2000 a 2015, el número de migrantes en el mundo ha aumentado de 173 a 244 millones», a causa de la degradación de la tierra 250 millones de personas son directamente perjudicadas y «unos 1000 millones se encuentran en zonas de riesgo repartidas en más de cien países. Entre ellos se encuentran las personas más pobres, marginadas y sin representación política» (Aequae Fundación, s. f.).¹⁰

En Haití, como consecuencia del terremoto que sufrió en 2010, hubo un desplazamiento forzado interno de dos millones de personas (Wooding, 2010, p. 116). Este desastre natural afectó a uno de los países más pobres en el mundo, el cual lleva muchos años conviviendo con inestabilidades políticas, exclusiones y precariedades, y donde sobrevino una epidemia de cólera y el impacto del huracán Matthew en 2016, detonando la salida forzada de personas en forma constante, sobre todo hacia República Dominicana, Estados Unidos, Brasil, Ecuador, Chile y México, en un número sin determinar con precisión, dado que la mayor parte de esas salidas se han producido de forma irregular.

¹⁰ Sobre la consideración de riesgos y afectaciones por desastres naturales, véase IASC (2012).

De esta forma, la amenaza está asociada a fenómenos donde la modernización y la naturaleza desempeñan un papel determinante, ya sea por su propia irrupción, asociado al concepto de riesgo (Beck, 1998), o por la intervención humana, generalmente resultado de políticas públicas que esgrimen «objetivos de desarrollo nacional» como argumento y justificación. Es por ello que el papel de lo político y del Estado es omnipresente: en algunos casos por acción, a través de obras públicas o al aprovechar la coyuntura de la emergencia para modificar las características de los asentamientos humanos; en otros casos, por omisión, al no otorgar las condiciones necesarias para que las personas puedan enfrentar las adversidades o para que retornen eventualmente a sus hogares y espacios de pertenencia.

En cuanto a las movilidades forzadas que son provocadas por acciones directas de violencia social, política, institucional e institucionalizada, selectiva o generalizada sobre personas, colectivos y comunidades se pueden incluir varios ejemplos: los provocados por procesos autoritarios, llamados «estados burocráticos autoritarios» (O'Donnell, 1996), o los enfrentamientos entre grupos, facciones o partidos políticos, que en su lucha por el poder llevaron al exilio a dirigentes y partidarios de distintas orientaciones políticas en todos los países de América Latina desde su independencia hasta la primera mitad del siglo xx; y desde la segunda mitad del siglo xx, se pueden mencionar las dictaduras militares y cívico militares, los conflictos armados y las guerras civiles (Sznajder y Roniger, 2013).

[137]

2. Característica que definen lo forzado

Se puede ahora comenzar a establecer los elementos constitutivos de lo forzado de las movilidades, sobre todo, las que se asocian a la violencia y al carácter político, relacionado con la acción u omisión del Estado, como circunstancias causales. Como primer aspecto, es importante destacar que existe un agente externo que condiciona estas movilidades, algo o alguien que obliga a las personas a movilizarse. Por tanto, estas últimas salen, individualmente o en grupo, con un sentido de despojo, de destierro, de expulsión y de exclusión. El testimonio de Ángeles, quien que salió con toda su familia huyendo de Nicaragua es una buena ilustración de esta situación:

No, sufrimos por lo que mi niña era estudiante y ella apoyó las marchas con su papá y a mi niña me la siguieron en su moto. Entonces ella se cayó de su moto y se le llevaron su moto y a los tres días ya estaban en mi casa disparando. Entonces tuve que salir de mi casa con mis hijos

y dejar mi casa botada sin poder agarrar nada, solo agarre mi bolsita, porque usted sabe que uno siempre tiene sus documentos en una zona segura y agarré mis documentos y salí con mis hijos. Y ahí quedó todo botado... entonces es algo duro para mí, entonces no podemos regresar a nuestro país por eso (comunicación personal, Tapachula, septiembre 14, 2018).

[138]

Un segundo elemento de lo forzado aplicado a las movilidades, asociado también a la violencia y amenaza, es el representado por la emergencia de la salida que se manifiesta en forma de huida. Esta urgencia es uno de los elementos diferenciales frente a quienes defienden la posición de las migraciones por motivos económicos también como forzadas. Aquí se considera que en las movilidades forzadas hay un elemento externo de presión o peligro inminente, el cual conmina a las personas a «tomar la decisión»¹¹ de marcharse, con muy pocas posibilidades de planificación o estimación de recursos necesarios. Mientras que en los movimientos por razones económicas existe un tiempo de organización, incluso no solo del destino o la ruta a seguir, sino también de obtención de información, acceso a redes preexistentes, captación de recursos económicos, diseño de estrategias, planificación de acciones o de resguardos frente a peligros e inseguridades en la ruta. Este elemento de la huida es algo compartido, corroborado en los testimonios recogidos en entrevistas a exiliados y exiliadas de España, Uruguay, Argentina, El Salvador y Nicaragua, pero también en desplazados forzados internos guatemaltecos o migrantes forzados de los países del norte de Centroamérica, de Haití, Cuba y África en la frontera sur de México.¹² El testimonio de Marta, exiliada uruguaya en Barcelona, es un ejemplo de esa salida en situación de precariedad que da la inmediatez:

Yo me fui al exilio porque me estaban buscando. Yo nunca vi un arma, a mí me perseguían por mis ideas. Tuve que salir con un documento que no era mío a la Argentina, y después de la Argentina, cuando

¹¹ Es la relación entre voluntad y deseo. Existe una débil línea entre esta necesidad vital de seguridad que obliga a salir y la decisión de hacerlo. Es una decisión fuertemente condicionada por esas amenazas, pero simultáneamente por una limitación de tiempo para hacerlo.

¹² Pero también puede aludir a cuestiones de responsabilidad social y ética, como dice David Turton (2003, p. 5), no preguntar y mirar a los otros, sino preguntarnos a nosotros mismos para encontrar dónde radican las diferencias.

matan a Gutiérrez Ruiz, Michelini y Liberoff¹³ fue que resolvió [su organización política de pertenencia] que había que irse de la Argentina, fundamentalmente Buenos Aires, porque no había solidaridad. Yo tuve que conseguir un pasaporte porque no tenía pasaporte y a través de las Naciones Unidas consigo un pasaporte por seis meses, israelí, y entonces me pagaron el pasaje para ir a Israel porque era la única forma de conseguir un pasaporte y una vez conseguido ahí es que viajé a España (comunicación personal, Montevideo, marzo 19, 2001).

Este es un punto de debate pues, algunos autores (FitzGerald y Arar, 2018; Ceriani, 2016 y Gzesh, 2008) bregan por la inclusión de las migraciones por razones económicas dentro de las migraciones forzadas. El argumento principal señala dos cuestiones: una de ellas es que, a partir de un enfoque de derechos humanos, se debe considerar la ampliación que supone la integración de los derechos económicos, sociales y culturales como una responsabilidad y garantía de los Estados frente a sus ciudadanos; también considerar si no se cumplen o se vulneran, ya que trae, como una de las consecuencias, la imposibilidad de permanecer en condiciones de vida digna y verse obligados a migrar en condición de forzados (Gzesh, 2008, pp. 109-116).¹⁴ La otra cuestión repara en la desprotección jurídica, nacional e internacional que tienen los migrantes por razones económicas frente a los forzados, dado que no son considerados dentro de figuras como el refugio o el asilo (FitzGerald y Arar, 2018; Ceriani, 2016). Por tanto, la discusión no se centra en las diferencias en cuanto a las modalidades de movilidad, a partir de lo que las origina y las formas en las que se da, sino de la inclusión o no dentro de las figuras de protección existentes. No es un debate sobre el movimiento de personas, sino sobre la necesidad de ser

[139]

¹³ Líderes políticos uruguayos exiliados en Buenos Aires que fueron detenidos y desaparecidos en 1976 bajo la dictadura militar argentina y que se convirtieron, para el colectivo de exiliados del Cono Sur que estaban en la capital de ese país, en un indicador de que ya no representaba un lugar seguro y había que partir hacia un nuevo exilio.

¹⁴ Gzesh (2008) hace un estudio pormenorizado del tema y ubica a las migraciones por razones económicas dentro de un mismo grupo, donde las condiciones político económicas generan esta fuerte necesidad de salir de su situación de exclusión y precariedad. Sin embargo, esto es generalizar sobre las características objetivas de este grupo, ya que existe una gran diversidad. No es lo mismo el migrante centroamericano o subsahariano que intenta llegar al Norte que la migración de una clase media argentina que escapa de la situación de inestabilidad en su país en 2001. Es frente a esta tendencia a la asimilación de un colectivo con diferencias que se pretende abonar en este texto, pues, al final, se termina banalizando las razones objetivas de una salida por motivos forzados.

protegidos. En este sentido, es válida la diferencia aquí marcada, pues se apunta a las circunstancias causales y a las formas en que las personas se ven obligadas a salir de sus lugares de residencia.

En este punto es pertinente traer a colación otro elemento que señala la relación entre lo voluntario o involuntario de las movilidades y que muchas veces se utiliza como un aspecto diferenciador de estas. Se distingue la migración libre —aquella que se produce por voluntad expresa de la persona, familia o grupo— de la migración obligada —donde si bien se reduce su grado de libertad, aún conservan cierto tiempo y poder de decisión— y de la migración forzosa —donde no existe ese margen, o de existir, es muy limitado, en la toma de decisiones— (Mendía, 2009).

Con todos los aspectos reseñados hasta aquí y la determinación del grado de voluntariedad, aparece el dilema de si la voluntad es un elemento determinante en las movilidades forzadas. Es cierto que este carácter marcado de forzado está unido a la necesidad de la huida, por tanto, ese movimiento se puede considerar involuntario. Sin embargo, tratándose de estrategias proactivas frente a una percepción fundada de ser objeto de violencia o de amenaza, así como de una forma de violencia potencial, entonces las personas pueden tomar voluntariamente la decisión de salir y trasladarse. Lo que se pretende señalar es que no se pueden establecer relaciones causales y determinantes, directas, entre las movilidades forzadas y su carácter involuntario.

[140]

En esta misma línea se integra otro aspecto fundamental que marca otra diferencia: la posibilidad o imposibilidad del retorno. Una persona —pero también familia o grupo— obligada a marcharse por una situación de violencia o amenaza que le afecta directa o indirectamente está imposibilitada —o al menos fuertemente condicionada— de regresar mientras esas circunstancias persistan. No se trata de la disponibilidad de recursos materiales para regresar o no —esto puede compartirse con las migraciones por razones económicas—, sino que volver representa poner nuevamente en riesgo la vida, la integridad física, reproducir la situación que obligó a la huida del lugar de origen. A esto se debe agregar que, en muchos casos, las personas que viven esta situación pierden su calidad de ciudadanos o ciudadanas —sobre todo, en los casos de exilio político—, o penden sobre ellas acusaciones penales —aunque estas sean ilegítimas, como las dictadas por gobiernos dictatoriales— y se ven imposibilitados de recuperar o renovar sus documentos de identidad o

pasaportes —lo que los convierte, muchas veces, en apátridas—. Por tanto, un elemento constitutivo de las movilidades forzadas es la «imposibilidad» del retorno —al menos, en condiciones de seguridad—, en la medida que las circunstancias que marcaron su salida en forma forzada persistan.¹⁵

En una entrevista a Rodrigo en el Albergue la 72 de Tenosique, solicitante de refugio y que venía huyendo de las maras en El Salvador, frente a la pregunta de cuáles son sus mayores temores contestó: «Que me regresen a mi país, allá me van a matar, tendría que regresarme porque no puedo estar allá, solo de carnada iría, eso no tienen leyes, no tienen leyes las maras» (comunicación personal, Tenosique, octubre 22, 2016).

3. Las modalidades de las movilidades forzadas

Una vez explicado el carácter de lo forzado, se debe reflexionar sobre las diferencias entre las modalidades de movilidad forzada: exilio,¹⁶ migración forzada y desplazamiento forzado interno. Sobre todo, se busca el enfoque en las características del movimiento, en la escala espacial donde se da, en los límites donde se produce o los que se traspasa.

Considerando uno de los elementos de la movilidad el movimiento físico de personas de un lugar a otro, están los internos, que cuando es forzado se denomina desplazamiento forzado interno (DFI); y los externos o internacionales, cuando se traspasan fronteras político administrativas y que se denominan migraciones forzadas (MF). En general, la literatura sobre esta temática habla de migraciones internas y migraciones internacionales.¹⁷ El carácter de una migración internacional se establece a partir de distintos

[141]

¹⁵ No es la «imposibilidad» eterna del retorno, sino la persistencia de las circunstancias causales de una movilidad forzada. Cuando las mismas desaparecen o se atenúan no solo es posible el retorno —al menos en términos objetivos, porque subjetivamente poder volver no necesariamente se transforma en un acto de regreso por cuestiones afectivas, emocionales, identitarias y hasta jurídicas a veces— sino que hace que la persona modifique su condición, pasando de ser un migrante forzado o un exiliado a un migrante sin esta condición.

¹⁶ En relación con esta categoría y su complejidad no se profundizará demasiado ya que para ello se puede consultar la amplia producción bibliográfica sobre esta temática. La falta de espacio limita una discusión de las fuentes, pero esta abarca cuestiones de análisis conceptual —exilio-exilios, interno, subjetivo-objetivo, militante—, procesos de memoria y retorno, los espacios de representación, el sentido del exilio y sus objetivos, estrategias y recursos, y las subjetividades y experiencias nacionales.

¹⁷ Según los geógrafos Russell King y Ronald Skeldon (2010), el concepto de migración interna dejó de usarse desde 1990. Incluso Gennaro Avallone (2019) extiende la crítica al propio concepto general de movilidades y migraciones en la medida que están determinados por las lógicas impuestas por el Estado-nación. Si bien se puede estar de acuerdo con estos planteamientos, finalmente no hay

elementos, un tanto generales e imprecisos, como traspasar una frontera internacional hacia otro destino donde se permanece un período determinado de tiempo. Algunos, como la OIM (2019, p. 123), afirman que debe ser mínimo un año y se establecen algunos lazos que muestran inserción —laboral, cultural, social y educativo— en ese nuevo contexto (Birsl y Solé, 2004, pp. 16-18; King, 2012, pp. 4-8).

La particularidad del DFI dentro de la movilidad forzada radica en el espacio donde se mueve, es decir, dentro del país. Este puede darse dentro de una misma localidad —cambiar de barrio o colonia— o puede cambiar de ciudad o pueblo, o incluso irse de zonas rurales a urbanas, o viceversa:

Dos elementos centrales del concepto de desplazamiento interno eran claros. Uno, era la naturaleza involuntaria del movimiento. Dos, fue el hecho de que tal movimiento tiene lugar dentro de las fronteras nacionales, un criterio que distingue los desplazados internos de los refugiados que, de acuerdo con el derecho internacional, por definición están fuera de su país (Mooney, 2005, p. 11. Traducción propia).

[142] De acuerdo a los estudios empíricos realizados con población del norte de Centroamérica esta ha sido, para algunos, una estrategia para huir de las violencias —sobre todo las protagonizadas por maras o pandillas—, incluso la del Estado, como en Nicaragua (Coraza, 2018). También se han encadenado diferentes estrategias de desplazamiento interno: moverse primero dentro de la misma ciudad, después a otras ciudades o zonas rurales, y si no funciona y la amenaza o persecución continúa, entonces pasar las fronteras de otros países y convertirse en una MF (Winton, 2018).¹⁸

Las movilidades forzadas, en general, y el DFI, en particular, tienen como objetivo primario acceder al espacio inmediato percibido como de seguridad, el cual rebaja, en cierta medida, el nivel de exposición y peligrosidad, no así

ninguna otra forma de referirse al fenómeno de los movimientos de personas, dejándonos frente al reconocimiento del problema, pero sin una propuesta de solución.

¹⁸ El estudio de Pratikshya Bohra-Mishra y Douglas Massey (2011) muestra cómo la distancia de los movimientos, que también definen y diferencian entre DFI y MF, están en relación con las formas e impacto de las violencias. Cuando la violencia es localizada y de bajo impacto provoca movimientos internos, pero cuando es una violencia generalizada o reviste un carácter de mayor amenaza, entonces lleva al cruce de los límites nacionales y da lugar a MF. Maureen Byrne (2016) introduce en las formas forzadas de los movimientos de población las razones económicas para analizar, a partir de un período de la guerra civil en Siria (2012-2015), las precariedades y violencias que han impactado en las distancias y los lugares hacia donde las personas se movilizan.

el de vulnerabilidad, pues las violencias, en algunos casos, se mantienen en el tránsito,¹⁹ incluso en el destino.²⁰

Las migraciones forzadas (MF) son movimientos forzados que traspasan los límites de un país con el objetivo de radicarse en otro, incluyendo utilizar un país limítrofe como espacio de tránsito para terceros destinos. En este caso, el espacio de seguridad no se percibe en el país de residencia, sino que se advierte la necesidad —a veces la oportunidad— de elegir un destino internacional. Esta modalidad de MF es actualmente muy controvertida o, al menos, debería ser matizada a la luz de las evidencias. En las MF es donde se observa la combinación o acumulación de elementos causales, donde lo económico, lo social, lo político y lo ambiental se agrupan para generar las realidades o percepciones de inseguridad y peligro. Retomando el caso de Centroamérica, se puede observar que la población huye por un detonante como la violencia, pero las personas son objeto de otras formas de precariedad, exclusión y marginalidad derivadas de las políticas económicas y la mala gestión de los Estados (López, 2018; Canales, Fuentes y De León, 2019), de ahí los conceptos de migraciones o flujos mixtos (Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 1998 y OIM, 2009).

En una entrevista realizada a Manuel, 43 años, campesino guatemalteco, solicitante de refugio en México, se le preguntó qué pensaba de su país de origen. La respuesta remarca esta acumulación de factores: «Es difícil vivir ahí, porque no existe trabajo, no existen mucho, molestan pandillas y el gobierno friega de un modo feo, no se puede vivir ahí, más bien solicito refugio aquí, aquí uno se puede casar, me gustaría mejor» (comunicación personal, Tap, octubre 20, 2016).

[143]

Dentro del concepto de MF se encuentra otra modalidad que, aunque se puede identificar como una subcategoría debido a la importancia y relevancia que tiene en sí misma, se constituye en una tercera: los exilios.

¹⁹ Como en los casos de regiones de tránsito especialmente peligrosas: la selva del Darién entre Colombia y Panamá; los países centroamericanos y México, donde el uso de caminos alternativos para evitar detenciones y controles exponen a las personas a extorsiones, asaltos, secuestros, violaciones y desaparición de personas perpetrados por delincuentes comunes, el crimen organizado o por parte de servidores públicos, transformando la ruta en un continuum de violencia.

²⁰ Desde la violencia institucional a la social, el rechazo, la exclusión, la xenofobia, el racismo, la aporofobia y otras manifestaciones sociales, culturales y políticas que hacen que ese lugar que en una primera instancia puede ser percibido como de seguridad se transforme en escenario de nuevas inseguridades y violencias.

Si bien todos los exilios son parte de las MF, no todas las MF son exilios. El elemento diferencial no está en el movimiento espacial, sino en otra parte (Ascunce, 2013). La diferencia está en el sujeto de la violencia o amenaza. Las MF —incluso los DFI— afectan o pueden afectar a todas las personas de una sociedad o comunidad determinada y utilizan la huida como una estrategia para salvarse o escapar. Por el contrario, el exilio tiene un contenido de persecución por identificación o pertenencia ideológica o religiosa; en definitiva, es político, con una individualización de las personas basada en su pertenencia a un grupo —político, sindical, social o religioso— determinado. Es decir, se persigue a la persona individualizada, buscada y perseguida por ser integrante de una ideología o creencia asociada a la figura del «enemigo» (Pita, Coraza y Martell, 2013), generalmente como parte de colectivos de resistencia o denuncia frente a grupos hegemónicos. Aquí, no solo se incluyen a quienes pertenecen a partidos políticos, sindicatos o grupos religiosos, sino también a periodistas, activistas de derechos humanos o líderes sociales. Otro elemento asociado es que también se relacionan con prácticas violentas de grupos paramilitares, parapoliciales y, sobre todo, violencia o terrorismo de Estado, a hechos concretos de represión y persecución (González, 2006).

Reflexiones finales

[144]

En este texto se ha intentado reflexionar y plasmar algunos aspectos importantes que atañen a un proceso que para muchas personas ha sido traumático: las movilidades forzadas. Existe cierta confusión en la literatura sobre el tema a la hora de categorizar los diferentes movimientos de población, se los conceptualiza, pero sin definir exactamente de qué se trata, cuáles son sus características, no tanto las que los definen, sino las que lo diferencian de otros conceptos similares. De esta forma se manejan conceptos que responden a realidades o dimensiones diferentes, intercambiables o indistintos, quitando la fuerza del sentido de este.

Los conceptos no son inmanentes, sino que tienen su propia historicidad y dinamismo, sus cambios, redefiniciones y resignificaciones, y para hacer un trabajo profundo se debe pensar en un análisis como los propuestos por Reinhart Koselleck (2004) y su historia conceptual, pero eso excede las posibilidades de un texto limitado en espacio como este. Por ello se han buscado algunos elementos que ayuden al debate y a reconocer una propuesta para la discusión. En primer lugar, los tres elementos que definen lo forzado: a) la emergencia de la salida: b) la salida en forma de huida; y c)

la «imposibilidad del retorno». A partir de ahí, elegir el espacio, el territorio, donde se da la movilidad como un determinante para diferenciar entre un DFI y una MF. Finalmente, para un tercer concepto, el de exilio, que se inserta dentro de las MI, pero con una particular especificidad, el carácter individualizado del sujeto perseguido, reprimido, excluido.

Otro aspecto considerado y advertido es el enfoque en la dimensión analítica, con el objeto de conocer dónde radican las diferencias entre esas modalidades de la movilidad forzada que pueden servir a la hora de contrastar con las subjetividades, como un punto de referencia. Adentrarse en el mundo de las percepciones, representaciones, nominalizaciones, estrategias y posiciones para sí y para el otro es de una enorme riqueza y complejidad que, si se tienen parámetros para el análisis, brindan información para formular preguntas sobre por qué y para qué adscribir o adscribirse a una categoría en concreto.

Finalmente, como otra de las metas propuestas que dio lugar a la preocupación, reflexión y a la escritura, está la de desentrañar, o al menos exponer, la multicausalidad que hay detrás de una movilidad, sobre todo en el campo de lo forzado, las amenazas, violencias y exclusiones que buena parte de la población ha sufrido y que considera que moverse es una estrategia válida, necesaria y muchas veces la única para salvarse o aspirar a una forma digna de vida.

[145]

Referencias bibliográficas

1. Aequae Fundación. (s. f.). La degradación de la tierra y la migración. Recuperado de <https://www.fundacionaqua.org/wiki-aqua/sostenibilidad/la-degradacion-la-tierra-la-migracion-tema-dia-mundial-lucha-desertificacion-la-sequia-2017/>
2. Asuncion Arrieta, José Angel. (2013). Exilio y emigración, de la experiencia del emigrante al compromiso del exiliado: Amado Alonso y Ramón de Belausteguigoitia. En: González de Garay Fernández, María Teresa y Díaz-Cuesta Galián, José (coords.). *El exilio literario de 1939, 70 años después* (pp. 163-183). Logroño: Universidad de La Rioja.
3. Avallone, Gennaro. (2019). La movilidad humana en la red de las palabras de estado. *REMHU*, 27 (57), pp. 25-42. DOI: 10.1590/1980-85852503880005703
4. Bassand, Michelle et Brulhardt, Marie-Claude. (1980). *Mobilité Spatiale*. St-Saphorin: Georgi.
5. Beck, Ulrich. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

6. Birsl, Úrsula y Solé, Carlota. (Coords.) (2004). *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*. Barcelona: Anthropos.

7. Bohra-Mishra, Pratikshya & Massey, Douglas. (2011). Individual Decisions to Migrate During Civil Conflict. *Demography*, 48, pp. 401-424. DOI: 10.1007/s13524-011-0016-5

8. Byrne, Maureen. (2016). Determinants of Forced Migration: The Varying Effects of Violence and Economic Conditions on Syrian Refugee Flight. [Unpublished thesis]. Johns Hopkins University, Baltimore. Retrieved from <https://scholarship.library.jhu.edu/handle/1774.2/40168>

9. Cárdenas, Eliana (coord.). (2018). *Políticas internacionales, migración y gobernanza*. Chetumal: Universidad de Quintana Roo.

10. Castles, Stephen; de Haas, Hein & Miller, Mark J. (2014). *The Age of Migration International Population Movements in the Modern World*. London: Palgrave Macmillan.

11. Ceriani Cernadas, Pablo. (2016) El lenguaje como herramienta de la política migratoria. Notas críticas sobre el concepto de «migrante económico» y su impacto en la vulneración de derechos. *SUR*, 13 (23), pp. 97-112.

12. Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. (1998). Las migraciones mixtas y su relación con los éxodos de refugiados, incluyendo la repatriación de las personas que no requieren de protección internacional, así como la facilitación del retorno en su dimensión mundial. *Acnur*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2251.pdf>

[146]

13. Coraza de los Santos, Enrique. (2017). Como estudiar y representar las movilidades forzadas en América Latina. En: Sarmiento da Silva, Érica; Gil Lázaro, Alicia y Fernández Vicente, María José (coords.). *Migrações na contemporaneidade: novas abordagens e avanços teóricos* (pp. 385-408). Curitiba: Prismas, CNPJ.

14. Coraza de los Santos, Enrique. (2018). Pensando el espacio transfronterizo México-Guatemala y sus movilidades humanas. En: Arriola Vega, Luis Alfredo y Coraza de los Santos, Enrique (eds.). *Ráfagas y vientos de un sur global Movilidades recientes en estados fronterizos del sur-sureste de México* (pp. 25-51). San Cristóbal de las Casas: ECOSUR-Peter Lang.

15. Coraza de los Santos, Enrique y Gatica, Mónica. (2018). Los exilios políticos y la dimensión comparada: un campo en construcción. *Nóesis*, 57 (23), pp. 1-21. DOI: 10.20983/noesis.2018.1.1

16. Coraza de los Santos, Enrique y Gatica, Mónica. (2019). Reflexionando sobre el carácter forzado en las movilidades humanas. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 23 (2), pp. 111-131. DOI: 10.35588/rhsm.v23i2.4024

17. Cresswell, Tim. (2006). *On the Move. Mobility in the Modern Western World*. New York, London: Routledge.

18. FitzGerald, David Scott & Arar, Rawan. (2018) The Sociology of Refugee Migration. *The Annual Review of Sociology*, 44, pp. 8.1-8.20. DOI: 10.1146/annurev-soc-073117-041204

19. González Calleja, Eduardo. (2006). Sobre el concepto de represión. *Hispania Nova*, 6, pp. 551-579.

20. Gustafson, Per. (2009). Mobility and Territorial Belonging. *Environment and Behavior*, 41 (4), pp. 490-508. DOI: 10.1177/0013916508314478

21. Gzesh, Susan. (2008). Una redefinición de la migración forzosa con base en los derechos humanos. *Migración y Desarrollo*, 10, pp. 97-126. DOI: 10.35533/myd.0610.sg

22. Inter-Agency Standing Committee (IASC). (2012). Guía operacional para evaluaciones coordinadas en crisis humanitarias. *OCHA Humanitarian Response*. Recuperado de https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2012_03_09_ops_guidance_spanish.pdf

23. Karatani, Rieko. (2005). *How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins*. Oxford: Oxford University. DOI: 10.1093/ijrl/eei019

24. King, Russell y Skeldon, Ronald. (2010). Mind the Gap! Integrating Approaches to Internal and International Migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (10), pp. 1619-1646. DOI: 10.1080/1369183X.2010.489380

25. King, Russell. (2012). Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer. *Willy Brandt series of working papers in International Migration and Ethnic Relations*, 3/12. Retrieved from https://pdfs.semanticscholar.org/bf62/653c9037a46c642779da1aa5bf13452a9382.pdf?_ga=2.38486183.544965453.1582044071-1634301467.1582044071

26. Koselleck Reinhart. (2004). Historia de los conceptos y conceptos de historia. *Ayer*, 53 (1), pp. 27-45.

27. López Castellanos, Nayar. (2018). *Procesos migratorios en la Centroamérica del siglo XXI*. México, D. F.: UNAM.

28. Mendía, Irantzu. (2009). Migración forzosa. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Recuperado de <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/143>

29. Mezzadra, Sandro. (2005). *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de Sueños.

30. Mooney, Erin. (2005) The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern. *Refugee Survey Quarterly*, 24 (3), pp. 9-26. DOI: 10.1093/rsq/hdi049

31. O'Donnell, Guillermo. (1996). *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

[147]

32. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2009). Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM. Recuperado de https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf

33. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019). *International Migration Law. Glossary on Migration*. Ginebra: OIM.

34. Pita, Alejandra; Coraza de los Santos, Enrique y Martell, Karla Fabiola. (2013). La doctrina de la seguridad nacional y la creación de la figura del enemigo. En: Bloch, Avital y Rodríguez, María del Rosario (coords.). *La Guerra Fría y las Américas*. Morelia: Universidad de Colima y Colegio de San Luis Hidalgo.

35. Ramírez Velázquez, B. R. (2009). Alcances y dimensiones de la movilidad: Aclarando conceptos. *Ciudades*, 21 (82), pp. 3-8.

36. Sánchez Ayala, Luis y Arango López, Cindia. (2016). *Geografías de la movilidad. Perspectivas desde Colombia*. Bogotá, D. C.: Uniandes.

37. Silva, Érica Sarmiento y Gonçalves, Leandro Pereira (orgs.). (2019). *Abordagens cruzadas no mundo atlântico: relações contemporâneas entre a Península Ibérica e a América*. Río de Janeiro: Textual.

38. Sznajder, Mario y Roniger, Luis. (2013). *La política del destierro y el exilio en América Latina*. México, D. F.: FCE.

39. Turton, David. (2003). *Conceptualising forced migration*. Oxford: University of Oxford.

[148] 40. Urry, John. (2007). *Mobilities*. Cambridge: Polity.

41. Winton, Ailsa. (2018). *Desplazamiento por violencia en el Norte de Centroamérica: Historias de supervivencia*. Madrid: Observatorio Iberoamericano de Movilidad Humana.

42. Wooding, Bridget. (2010). El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana. *América Latina Hoy*, 56, pp. 111-129.

43. Zelinsky, Wilbur. (1971). The Hypothesis of the Mobility Transition. *Geographical Review*, 61 (2), pp. 219-249. DOI: 10.2307/213996



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

De la serie *Psiquis*

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



De línea en el desierto a espacio de sociabilidad. El discurso informativo de la prensa chilena sobre la frontera entre Chile y Perú (2014-2015)*

*Daniel Bello Arellano (Chile)***

*Magglio Gino Chiuminatto Orrego (Chile)****

Resumen

Este artículo analiza los discursos informativos sobre la frontera entre Chile y Perú publicados por la prensa chilena, con el objetivo de identificar y contrastar las diversas propuestas narrativas que intervienen en el proceso simbólico de construcción de la realidad fronteriza. De este modo se busca, por un lado, contribuir al estudio de un territorio tensionado por disputas bilaterales de larga data, constantemente creado y re-significado en y por los discursos públicos; por otro lado, comparar el rol de los medios nacionales y locales en dicho proceso creativo. El trabajo permitió identificar dos formas distintas de entender y narrar la frontera, que pueden sintetizarse en dos imágenes: la de una línea en el desierto y la de un espacio complejo de sociabilidad.

[150] Palabras clave

Relaciones Bilaterales; Fronteras; Comunicación Política; Análisis del Discurso; Chile; Perú.

Fecha de recepción: junio de 2019 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2019

* Esta investigación ha sido posible gracias al Proyecto Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) Regular 1150812, *La regionalización transfronteriza en el norte de Chile*, liderado por el doctor Haroldo Dilla y financiado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt). Agradecemos el apoyo de las asistentes de investigación Sofía Larrazabal e Ivana Navarro.

** Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Doctorando en Estudios Americanos. Tesista del Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: danielbello.a@gmail.com - Orcid: 0000-0003-3636-4618 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=2v7AtkIAAAAJ&hl=es>

*** Doctor en Filosofía y Letras. Profesor e investigador de la Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile. Correo electrónico: chiuminatto@gmail.com - Orcid: 0000-0001-6723-6825 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=G6QNEYkAAAAJ&hl=en>

Cómo citar este artículo

Bello Arellano, Daniel y Chiuminatto Orrego, Magglio Gino. (2020). De línea en el desierto a espacio de sociabilidad. El discurso informativo de la prensa chilena sobre la frontera entre Chile y Perú (2014-2015). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, pp. 150-173. DOI: 10.17533/udea.espo.n57a08

From a Desert Line to a Space of Sociability. The Chilean Press' Informative Discourse on the Border Between Chile and Peru (2014-2015)

Abstract

This article analyzes the Chilean press' informative discourse on the border between Chile and Peru, to identify and compare the various narrative proposals that intervene in the symbolic process of constructing the border reality. This analysis seeks, on the one hand, to contribute to the study of a territory that is strained by long-standing bilateral disputes, which is constantly created and re-signified in (and by) public discourse; on the other hand, to compare the role of national and local media in this creative process. The work resulted in the identification of two different ways of understanding and narrating the border, which may be synthesized in two images: a line in the desert and a complex space for sociability.

Keywords

Bilateral Relations; Boundaries; Political Communication; Discourse Analysis; Chile; Peru.

[151]

Introducción

La relación entre Chile y Perú ha estado marcada, durante buena parte de su historia, por tensiones y disputas territoriales. La llamada Guerra del Pacífico, que enfrentó en el último cuarto del siglo XIX a peruanos y bolivianos de un lado, y a chilenos del otro, produjo heridas que, habiendo pasado más de 130 años, no terminan de cicatrizar. Dicha guerra, como suele ocurrir, modificó los territorios de los países involucrados y creó nuevas fronteras que continúan siendo disputadas, redibujadas, resignificadas y, por cierto, vivenciadas.

Las fronteras suelen tener esta cualidad cambiante, polisémica y paradójica. Ellas demarcan el espacio dentro del cual los Estados modernos ejercen soberanía y, por lo mismo, son territorios en los que la soberanía se reafirma y se cuestiona, las identidades nacionales cristalizan y se diluyen, y las fricciones interestatales conviven con relaciones humanas transfronterizas complejas que incluyen relaciones de amistad y cooperación en un marco en constante evolución, tanto en términos político-geográficos como narrativos y semánticos (Bello, 2012a; Cairo y Lois, 2014; Moog, 1957; Nweihed, 1992; Turner, 1987).

[152]

En la actualidad, las fronteras reaparecen en el debate público en Chile, Perú y en buena parte del mundo, principalmente en forma de muros, de barreras de control y contención, pero también como escollos físicos y mentales que obstaculizan la integración y el desarrollo de las regiones limítrofes. Esto muestra que son «espacios relativizados [que] para algunos se vuelven invisibles, para otros se mantienen, se trasladan o se refuerzan» (Brenna, 2011, p. 12), que su significado cambia con el tiempo y según la perspectiva de quien la observa —de lejos o de cerca, desde la geopolítica clásica o la crítica, por ejemplo—.

En este sentido, toda frontera es una «categoría heurística» y no una «realidad ontológica», es decir, una entidad geohistórica en constante transformación, que es moldeada —creada y recreada— por las «prácticas materiales y simbólicas de la sociedad» (Benedetti, 2014, p. 15). Es «un objeto inacabado e inestable. Un objeto constantemente disputado de formas diversas. Un objeto que como producto histórico de la acción humana puede ser [y es] reestructurado y resignificado» (Grimson, 2003, p. 17).

Por ello, este ha sido siempre un eje de tensiones dramáticas, un lugar soñado, imaginado, descrito, narrado, pintado —e investigado— de distintas maneras, la mayor parte del tiempo destacando una u otra de sus múltiples facetas y desconociendo o invisibilizando todas las demás.

Al observar la historia de América Latina, las fronteras pasaron de ser las tenues divisiones de los territorios conquistados y administrados por españoles y portugueses, a ser, luego de las independencias —y del *Uti Possidetis Iuris* de 1810—, los confines de los nacientes Estados. Confines que fueron clarificándose o reconfigurándose —principalmente durante los siglos XIX y XX— por medio de guerras y la firma de tratados, hasta llegar al actual contexto de líneas dibujadas con cierta precisión. Un diseño que traduce el estado de las fuerzas en contienda al momento de ser definido y que, por lo mismo, no es igualmente aceptado por todas las partes (Bailly, 2013, p. 12).

Por un lado, la relación entre fuertes y débiles, vencedores y vencidos, ha cambiado en los últimos 130 años, por lo que no es de extrañar que, actualmente, quienes se sienten perjudicados cuestionen acuerdos que se tomaron en contextos para ellos desfavorables. Por el otro, la ambigüedad del lenguaje de algunos de los pasajes de los tratados que definieron aquel diseño —varias décadas atrás— y la imposibilidad técnica de la época de delinear con la precisión actual los contornos de los Estados nacionales, ha dejado un margen para la interpretación que ha sido aprovechado por los vencidos —o débiles de entonces— para impugnar partes puntuales de los tratados mencionados (Bello, 2012b).

Esto es lo que apreciamos en el caso de la actual frontera entre Chile y Perú, la cual nació con la Guerra del Pacífico (1879-1883) y la firma del Tratado de Lima de 1929 y que sigue siendo disputada y recreada, legal y narrativamente. Prueba de ello es que en 2008 Perú presentó una demanda contra Chile en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para resolver una controversia por el límite marítimo, la cual se zanjó con el fallo de la disputa marítima Perú v. Chile del 27 de enero de 2014. Inmediatamente después surgió una polémica, esta vez sobre el inicio de la frontera terrestre y el denominado *triángulo terrestre*, que tiene su origen en las distintas interpretaciones que ambos países hacen del Tratado de 1929. Dicha polémica se intensificó con la creación en noviembre de 2015 del distrito peruano La Yarada-Los Palos (Ley 30358 del 8 de noviembre de 2015), territorio administrativo ubicado en el departamento limítrofe de Tacna y que incluye 3,7 hectáreas —el triángulo mencionado— que ambos países reclaman como propio.

[153]

Es importante señalar que aquellas querellas interestatales solo representan una de las múltiples dimensiones de este territorio fronterizo que es de los más dinámicos y transitados de la región.

El puesto fronterizo de Chacalluta puede considerarse como uno de los más transitados por personas en el continente. En 2017 [según las estadísticas de Aduana, 2017], se produjeron 3 297 847 ingresos de personas a territorio chileno por este punto, y salieron por él 3 229 959, es decir, más de seis millones y medio de cruces anuales. Más del 95% de estas personas eran chilenas o peruanas, casi a partes iguales (Dilla, 2018, p. 9).

Este territorio fronterizo es uno de los pocos lugares de la extensa geografía de Chile en que una ciudad de regular tamaño de un país vecino —la peruana Tacna— se encuentra íntimamente conectada a una chilena —la ciudad de Arica— (Dilla, 2018). Y, sin embargo, son las querellas las que se resaltan, las que tiñen el discurso público —en especial las heterorrepresentaciones— acerca de la frontera, y las que prevalecen en la percepción ciudadana de lo que allí acontece.

[154] En este sentido, y particularmente en escenarios como el descrito, los medios de comunicación desempeñan —lo han hecho siempre— un rol fundamental, ya que no solo entregan información a la población, sino que crean y divulgan representaciones discursivas que canalizan formas de entender y de narrar la frontera y lo fronterizo. Como afirma Silvia Gutiérrez (2010) —siguiendo la argumentación de Miquel Rodrigo Alsina (2005)—:

Una primera característica del discurso de los medios de comunicación es que éstos construyen una representación de la realidad a la que aluden. Sin embargo, esa realidad que refieren es una realidad compleja, diversa y cambiante; es una realidad social poliédrica de la que sólo damos cuenta de algunas de sus caras (p. 171).

Tales representaciones no son meras descripciones objetivas e inocuas. Son, por el contrario, elementos —parciales— constitutivos de la realidad que tienen incidencia sobre las percepciones sociales, las políticas aplicadas al territorio, las posibilidades de desarrollo regional y, en definitiva, sobre las vidas de quienes habitan y transitan la frontera.

El objetivo de esta investigación es contribuir al estudio de las relaciones fronterizas y de las relaciones internacionales desde una perspectiva particular, la cual consiste en analizar la dimensión significativa, es decir, la producción

de sentido que se genera en torno al hecho social, jurídico y político que constituye la frontera. En este artículo se argumenta que, para entender la frontera, para llegar a su significado, es fundamental conocer su historia, estudiar sus dinámicas sociales y sus características físicas y geográficas; y es necesario, también, estudiar lo que se dice de ella, especialmente en los discursos puestos en circulación por los medios de comunicación.

Las fronteras tienen materialidad, objetos que pueden ser examinados y que permiten recurrir a una «explicación ostensiva»¹ de su significado: ríos y cordilleras, hitos a lo largo de la línea limítrofe, faros, puestos de control, y en algunas ocasiones muros, alambradas y campos minados. No obstante, aquellos objetos no poseen un significado estático: Como señala Stuart Hall (2013, p. 45), «ellos solo adquieren significado y se convierten en objetos de conocimiento dentro del discurso» (p. 24. Traducción propia). En este sentido, afirma que «el punto principal es que el significado no es inherente a las cosas, al mundo. Se construye, se produce. Es el resultado de una práctica significativa, una práctica que produce significado, que hace que las cosas signifiquen» (p. 24. Traducción propia).

Son los discursos los que le dan sentido a la «realidad fronteriza», son estos discursos los que ponen en circulación visiones sobre la frontera y nos permiten conocer y compartir una mirada —la hegemónica— acerca de sus características y de lo que allí ocurre. En consecuencia, «investigar una frontera exige pensar cómo es cotidianamente producida, recreada y reproducida por los diferentes agentes sociales que intervienen en ese espacio» (Cerbino, Ramos y Rodríguez, 2015, p. 253). Y, probablemente, no hay agentes con más capacidad de incidencia en estos procesos creativos que los medios de comunicación, los cuales cumplen una función central en la elaboración y transmisión de las prácticas simbólicas y la noticia —en particular— es «un marco a través del cual se construye rutinariamente el mundo social» (Van Dijk, 1990, p. 22).

Este trabajo se propone estudiar la forma en que la frontera chileno-peruana es presentada, contada, contextualizada y recreada por el discurso

¹ Las explicaciones ostensivas son las que recurren a elementos del entorno para dar con el significado de lo que se quiere definir. Sin embargo, argumenta Ludwig Wittgenstein (1976), el significado no está en el objeto al que señalamos en la explicación ostensiva, tampoco en la imagen formada en la mente a partir de una palabra o frase, ni en las palabras que surgen en las explicaciones verbales. El significado de una palabra o una frase, y el sentido de una proposición —matemática, por ejemplo— está en su uso y en su relación con otras palabras o signos en el marco del sistema de signos —el lenguaje— al que pertenece.

informativo de los medios escritos. Para ello, y para contrastar las diversas propuestas narrativas que dan cuenta del enfrentamiento entre autopercepciones —locales— y heteropercepciones —nacionales— (Valenzuela, 2000), se analizaron 295 noticias acerca de la frontera publicadas por dos de los periódicos de circulación nacional más relevantes del país —El Mercurio y La Tercera— y por dos medios digitales de la región fronteriza —El Morrocotudo y Arica al Día— entre el 20 de enero de 2014 —una semana antes del fallo de la Corte Internacional de Justicia por la disputa marítima entre Chile y Perú— y el 14 de noviembre de 2015 —una semana después de la promulgación de la ley que creó el distrito peruano La Yarada-Los Palos—. De esta manera, se busca contribuir al estudio de la frontera chileno-peruana y también poner en cuestión el rol de los medios de comunicación en la construcción social de la realidad fronteriza.

1. Metodología

[156] Este trabajo concentra la atención en el proceso de producción de sentido sobre el fenómeno social de la frontera y en los medios de comunicación, entendidos estos como actores institucionales —empresas sujetas a intereses comerciales vinculadas a redes de poder económico y político— que cumplen un papel protagónico en la distribución de sentido tanto en el ámbito nacional como local. Se observó, desde la perspectiva de análisis del discurso, el proceso de construcción (Potter, 1998) que expresan materialmente estas empresas periodísticas, a través del lenguaje y el texto. Se analizaron los materiales y las herramientas utilizadas para construir la frontera en su dimensión simbólica, y se exploró el texto en tanto instrumento para descubrir algo más (Halliday y Matthiessen, 2004). Como argumenta Michel Foucault (1979, p. 81), «es indudable que los discursos están formados por signos; pero lo que hacen es más que utilizar esos signos para indicar cosas. Es ese más lo que los vuelve irreductibles a la lengua y a la palabra. Es ese “más” lo que hay que revelar y hay que describir».

Teun van Dijk (1990, p. 41) señala que el principal objetivo del análisis del discurso «consiste en producir descripciones explícitas y sistemáticas de unidades del uso del lenguaje al que hemos denominado discurso». No obstante, es imposible —para este estudio como para prácticamente cualquier otro— abordar una descripción explícita y sistemática de todos los aspectos y niveles del texto que conforma el corpus. En este sentido, esta investigación se concentra en enunciados publicados por cuatro medios escritos, sujetos a un contexto específico y a un campo asociado, dentro del cual los tratados y las

declaraciones oficiales ocupan una posición predominante, a partir de lo cual se construye la referencialidad y el correlato de la frontera (Foucault, 1979).

La exploración del texto estuvo guiada por las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características del discurso nacional y local?, ¿son coincidentes en su proceso de construcción, en sus materiales y herramientas, o tocan cuerdas distintas de la multiplicidad de sentidos que se entrelazan en torno a la frontera?

Apoyados por un programa para análisis cualitativo de datos (Atlas.ti, versión 7), se seleccionaron las cláusulas del texto donde estaba presente el término «frontera», para lo cual se consideró la extensión de frases delimitadas por un punto seguido o párrafos delimitados por un punto y aparte. Dentro de estas cláusulas se analizó la colocación (Halliday y Matthiessen, 2004, p. 38), es decir, el grado en que la ocurrencia de una palabra aumenta en presencia de otra, en este caso, el grado en que la ocurrencia de ciertas palabras aumenta ante la presencia de la palabra «frontera». Sin embargo, no se consideró únicamente la posibilidad de ocurrencia de ciertas palabras asociadas al término «frontera» —nodo— dentro de la cláusula, sino también la ocurrencia de temas y acciones asociados al concepto de frontera. De tal manera, fue posible determinar categorías vinculadas al tratamiento del tema dentro del corpus seleccionado.

[157]

Para ascender semánticamente en la estructura del texto, desde las palabras a las proposiciones que componen la estructura semántica de categorías asociadas al término «frontera», se utilizaron las macrorreglas descritas por Van Dijk (1990), referentes a procesos de generalización y construcción conceptual, y a la supresión de datos prescindibles. De esta manera, se pudieron establecer categorías temáticas asociadas al tratamiento informativo de la frontera, las cuales fueron empleadas para la codificación del corpus. Así, la colocación de elementos semánticos como Hito 1, Punto Concordia, Tratado de 1929 o Corte Internacional de Justicia en la misma cláusula, la cual incluye al término «frontera», fue categorizada, por construcción, bajo el concepto «Hecho Jurídico». La colocación semántica del comercio, el turismo, el narcotráfico, la inmigración —legal e ilegal—, junto al término «frontera», los cuales remiten a la vida y complejidades que se experimentan en esta parte del territorio, fue categorizada, también por construcción, bajo el concepto «Hecho Social».²

² Es importante señalar que estas son categorías emergentes, no teóricas, que surgen de las propias fuentes —en una revisión preliminar— y que son establecidas utilizando las macrorreglas desarrolladas

Por otra parte, se analizó también lo que denomina sujetos lógicos (Halliday y Matthiessen, 2004), es decir, los actores, a quienes se atribuye la declaración o referencia acerca de la frontera, y que coinciden, en términos generales, con las fuentes utilizadas por los medios periodísticos para construir sus informaciones. El actor o sujeto lógico es quien entrega a la cláusula su carácter de «representación», es decir, una porción o cantidad de experiencia humana expresada a través de las palabras. En otras palabras: «la cláusula, en su función representacional, construye un *quantum* de experiencia humana: algunos procesos, algunos cambios o, en el límite, ausencia de cambio, en el ambiente externo o en nuestro propio interior» (p. 79. Traducción propia).

La utilización de actores —en rol de fuentes— como el canciller, ministros y presidente fue agrupada, por generalización, bajo la categoría «Autoridades Nacionales»; actores como los alcaldes, concejales y secretarios regionales ministeriales fueron agrupados, por generalización, como «Autoridades Locales»; e iniciativas y representantes de la sociedad civil, como agrupaciones culturales y religiosas, pescadores, comerciantes y agricultores, fueron categorizadas, por construcción, como «Ciudadanía».³

[158]

«Formalmente hablando, las macrorreglas son reglas de proyección semántica o transformaciones que relacionan proposiciones de nivel más bajo con macroproposiciones de nivel más alto; esto significa que los asuntos o temas derivan de los significados de un texto a través de este resumen de macrorreglas» (Van Dijk, 1990, p. 56). Estos asuntos y temas dan cuenta de la macroestructura semántica del corpus.

1.1 Corpus

El corpus de este análisis está compuesto por 295 noticias —documentos primarios— publicadas en Chile entre el 20 de enero de 2014, una semana antes del fallo de la Corte Internacional de Justicia por la disputa marítima entre Chile y Perú, y el 14 de noviembre de 2015, una semana después de la promulgación de la ley que creó el distrito peruano La Yarada-Los Palos.

por Van Dijk (1990). Aquellas son «reglas que se aplican al conjunto de proposiciones que forman un texto para obtener su macroestructura, entendida esta como el contenido semántico que resume el sentido del texto» (Centro Virtual Cervantes, s. f.).

³ La supresión consiste en eliminar la información que no sea relevante para el significado general del texto. La generalización reemplaza una serie de términos por un término de significado más amplio que los engloba. Y la construcción genera un concepto que vincula semánticamente una serie de términos que cuentan con determinados aspectos en común.

Las noticias seleccionadas provienen de cuatro medios, dos de circulación nacional y dos regionales, que fueron elegidos por su relevancia e idoneidad para los efectos de esta investigación. Los dos medios nacionales, La Tercera y El Mercurio, son los más tradicionales e importantes del país, y pertenecen a dos grupos de medios —Grupo Copesa y Grupo El Mercurio, respectivamente— que concentran cerca de 90% de los diarios y de los lectores en Chile (Poderopedia, 2015, septiembre 9).

Los dos diarios regionales, El Morrocotudo y Arica al Día, ambos electrónicos y con base en la ciudad de Arica, tienen una indiscutida importancia local y no pertenecen al duopolio Copesa-El Mercurio, por lo que tienen una línea editorial independiente que facilita la tarea de contrastar los discursos informativos nacionales y regionales.

Las noticias fueron seleccionadas luego de revisar exhaustivamente, tanto en las ediciones digitales como en las versiones impresas de los medios antes señalados, todo el contenido en el que se mencionara la palabra frontera —nodo—. Se descartaron las columnas de opinión, las notas no informativas y todos los artículos que no tuvieran relación directa y explícita con el tratamiento noticioso de la frontera chileno-peruana.

Como resultado, se obtuvieron 134 noticias de El Mercurio, 81 de La Tercera, 63 de El Morrocotudo y 17 de Arica al Día. La diferencia entre la cantidad de noticias encontradas y seleccionadas en los diarios nacionales y regionales —215 frente a 80— se debe al menor número de noticias publicadas y almacenadas en los sitios web de estos últimos, y a la menor precisión de sus motores de búsqueda.

[159]

Tabla 1. Composición del corpus.

Diarios	Nacionales	Regionales	Total
El Mercurio	134		
La Tercera	81		
El Morrocotudo		63	
Arica al Día		17	
Total	215	80	295

Fuente: elaboración propia.

2. Análisis del discurso informativo sobre la frontera entre Chile y Perú

Para llevar a cabo el análisis, se identificaron las cláusulas específicas en las que estaba presente el término «frontera» en los 295 documentos primarios. Esto dio como resultado 747 cláusulas. En ellas se detectaron coocurrencias relevantes con las categorías temáticas «Hecho jurídico» —942 ocurrencias— y «Hecho social» —345 ocurrencias—, y con actores a quienes se entrega la posibilidad de pronunciarse sobre este tema: «Autoridades nacionales» —1340 ocurrencias—, «Autoridades locales» —221 ocurrencias—, «Ciudadanía» —247 ocurrencias—.⁴ De este modo, se pudo reconocer algunas características del discurso informativo sobre la frontera y diferencias significativas entre los discursos nacionales y regionales.

2.1 Una línea en el desierto: la frontera en el discurso de los medios nacionales

[160] El primer hallazgo relevante es el tono monocromático del relato construido por los medios nacionales. Una narrativa (Bruner, 1991) sobre la frontera que minimiza la historicidad humana, donde prácticamente no existe el tránsito de personas, la construcción de lazos ni el comercio, y donde tampoco existen —salvo raras excepciones— las ciudades fronterizas de Tacna y Arica. En este relato, la frontera es una definición legal, carente de habitantes y territorio, instaurada únicamente por el Tratado de Lima de 1929. Como señala Jerome Bruner (1991, p. 4), «nosotros organizamos nuestra experiencia y nuestra memoria de los sucesos humanos principalmente en la forma narrativa: historias, excusas, mitos, razones para hacer y para no hacer, etcétera» (traducción propia). Y, en este caso, los elementos utilizados para construir la narrativa nacional sobre la frontera, son extremadamente reducidos.

Los referentes urbanos y geográficos son remplazados por coordenadas asépticas como Hito 1, que remiten a ese momento fundacional que parece haber fijado un significado esencial de la frontera —en tanto línea limítrofe—,

⁴ El hecho de que una categoría tenga un número de ocurrencias mayor al total de cláusulas se explica porque sus componentes semánticos están presentes, en promedio, más de una vez por cláusula, por ejemplo: ministros, presidentes, cancilleres, miembros de las comisiones de relaciones internacionales del Congreso, en el caso de «Autoridades Nacionales».

que solo puede ser puesto en cuestión por nuevas definiciones jurídicas: acuerdos interestatales y fallos de cortes internacionales. La frontera se muestra como objeto de una disputa internacional, que se desarrolla lejos de la zona fronteriza, principalmente en la CIJ de La Haya, Países Bajos, y en las capitales Santiago, Chile, y Lima, Perú. Una disputa que está marcada por acontecimientos puntuales como el fallo de la Corte Internacional de Justicia, la emergencia del conflicto limítrofe por el triángulo terrestre y la creación del distrito peruano La Yarada-Los Palos, los cuales refuerzan la idea de que la frontera es, en esencia, una línea y un hecho jurídico que separa a dos entidades soberanas.

Una parte muy importante de la información presentada por los medios nacionales se dedica a tratar estos temas, dejando de lado otros asuntos, no menos importantes, como los efectos sociales del conflicto bilateral. Muestra de lo anterior son estas citas extraídas de El Mercurio y La Tercera:

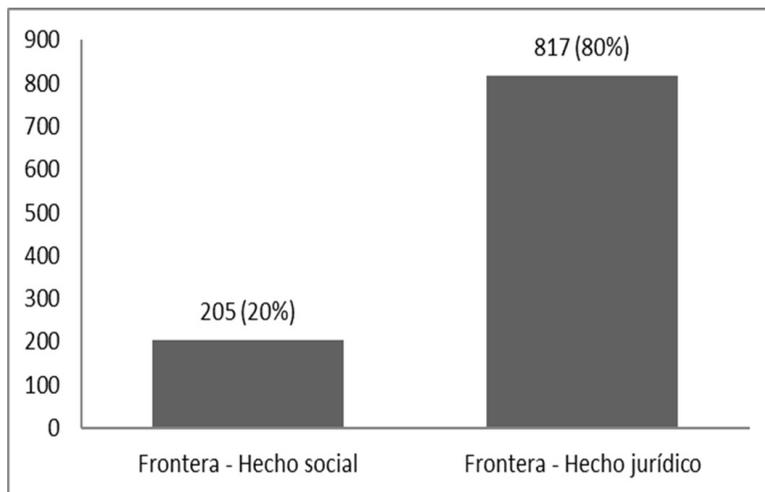
El presidente Sebastián Piñera eludió confirmar el envío de una nota de protesta a Perú por las diferencias surgidas sobre la soberanía del «triángulo terrestre» en la frontera, tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya, pero sí dijo estar convencido de que «es chileno» (El Mercurio, 2014, febrero 10).

El canciller chileno, Hernando Muñoz, informó el martes de que había enviado una nota diplomática a Perú, luego de que el Parlamento peruano aprobara el proyecto que crea el distrito de La Yarada Los Palos, que incluye un punto de la frontera terrestre que ambos países consideran parte de su territorio (La Tercera, 2015, octubre 22).

Esta apreciación queda de manifiesto al medir las ocurrencias de las categorías temáticas en la prensa nacional. Como se observa en la gráfica 1, de las 1022 veces en que estos diarios hacen alusión a la frontera como «Hecho Social» o «Hecho Jurídico», 817 veces (80%) lo hacen refiriéndose a hechos puramente jurídicos —a los hitos, al Punto Concordia, al Tratado de 1929, a los tratados de 1952 y 1954, a la Corte Internacional de Justicia, entre otros—, sin considerar el espacio geográfico, la historia del territorio ni a la población que lo habita. Y solo 205 veces (20%) los medios nacionales establecen una relación entre la frontera y conceptos que dan cuenta de un espacio de sociabilidad, que se habita y transita, y en el que se producen intercambios, comercio, diálogos, encuentros y también fricciones.

[161]

Gráfica 1. Categorías temáticas en la prensa nacional, ocurrencias y porcentaje.



Fuente: elaboración propia.

[162]

Los casos excepcionales en que la prensa nacional establece una relación entre la frontera y la categoría «Hecho social» suelen estar marcados por acontecimientos policiales y por informaciones puntuales sobre el flujo de migrantes, turistas y comerciantes entre las ciudades de Arica y Tacna, por ejemplo:

Hasta las 20:00 horas de ayer, poco más de 3.500 personas habían cruzado la frontera norte en dirección a Perú por el paso Chacalluta, ubicado a 20 km de Arica. Un flujo que solo corresponde al 35% de la proyección diaria que había hecho el Servicio Nacional de Aduanas para este fin de semana largo de Fiestas Patrias, en el control que, con más de 5,5 millones de trámites migratorios al año, es el que registra mayor flujo de personas en todo el país (El Mercurio, 2015, septiembre 19).

Por otra parte, el relato de los medios nacionales sobre la frontera se construye con muy pocos actores, que «reafirman», «reiteran», «insisten» sobre sus mismas declaraciones acerca del trazado establecido e «intangibles» de la frontera, creada por el Tratado de 1929 y materializada por los hitos —el Hito 1 en particular— colocados a lo largo de la línea limítrofe. En este sentido, a grandes rasgos, la narración constituye un relato mítico, en donde un nuevo orden de cosas —un nuevo *statu quo*— surge de la Guerra del

Pacífico y se consolida en la acción creadora del Tratado, el cual se transforma en la fuente de la verdad sobre la frontera chileno-peruana.

Por lo mismo, no hay espacio para interpretaciones que difieran de la oficial —la cual ha sido sacralizada en la práctica— ni tampoco para el entendimiento entre las posiciones oficiales de ambos países. Para los diarios chilenos de circulación nacional, la frontera es lo que los intérpretes autorizados del Tratado de 1929 —las fuentes oficiales— dicen que es: una línea y una barrera instaurada en el desierto, cuyo punto inicial es el «mítico» Hito 1. Un buen ejemplo de esto es la declaración del entonces ministro de defensa chileno, Jorge Burgos, refiriéndose a la frontera y a la controversia con Perú por el triángulo terrestre:

[El ministro] reiteró que «la frontera comienza en el Hito 1 y no hay ningún triángulo, ese es un artilugio», agregando que «Chile tiene la absoluta convicción jurídica de que eso es así. Si hay otro país que cree que jurídicamente no corresponde, allá ellos» (El Mercurio, 2014, septiembre 1).

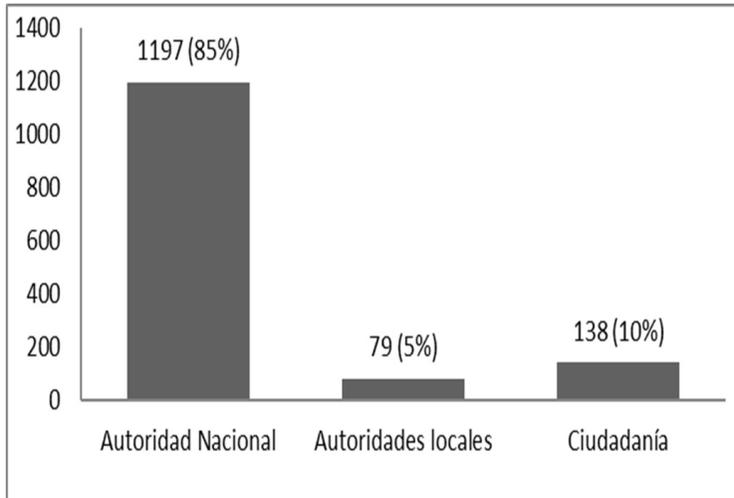
No extraña, por tanto, que los medios nacionales recurran en forma casi exclusiva a las fuentes oficiales vinculadas al gobierno central y al Congreso, y dentro de ellas a pocas, fundamentalmente los presidentes, cancilleres, ministros del Interior y de Defensa, y a parlamentarios de comisiones de Relaciones Exteriores. Estas fuentes, además, utilizan un repertorio reducido de argumentos, básicamente legales, que se remiten al Tratado de 1929 y a otros acuerdos firmados por Chile y Perú. Clara muestra de lo anterior es la opinión del entonces ministro de Relaciones Exteriores de Chile:

[El canciller Heraldo Muñoz] recalcó que no entrarán en un debate público sobre esta materia [el triángulo terrestre], e insistió en que «nuestros derechos están muy claramente consignados en el Tratado de 1929, en los trabajos de las comisiones en 1930 particularmente, de modo que en eso no hay duda y tenemos total tranquilidad respecto a los derechos que nos asisten» (Romero, 2014, agosto 28).

Al objetivar los datos, contando las ocurrencias de los sujetos lógicos —actores—, de las 1414 veces que los medios nacionales dan voz a algún actor para que se refiera a la frontera, 1197 veces (85%) la voz pertenece a una autoridad del Gobierno central, 79 veces (5%) a una autoridad local y 138 veces (10%) a la ciudadanía —diversos actores de la sociedad civil—.

[163]

Gráfica 2. Voces recogidas por la prensa nacional, ocurrencias y porcentaje.



Fuente: elaboración propia.

[164]

Se opera, de esta manera, una escala de reducciones, en primer lugar, de las fuentes posibles, donde las fuentes oficiales nacionales ocupan un lugar sin contrapeso; y de la narrativa, de los argumentos y temáticas en torno a la frontera. El correlato que construyen estos enunciados, el «conjunto de dominios en los que tales objetos pueden aparecer y en los que tales relaciones pueden ser asignadas» (Foucault, 1979, p. 51) está marcado y delimitado absolutamente por la hoja del Tratado. Cualquier modificación de esta instauración legal de la frontera es vista como una amenaza capaz de quebrar el orden establecido. Así, el duelo de declaraciones se articula como una defensa de lo estable y zanjado, frente a lo negociable e indeterminado que conduce al conflicto.

De este modo, la trama informativa, en su simpleza y reiteración, lucha contra la posibilidad de caos y desintegración simbólica contra la posible alteración de la frontera, en detrimento de la soberanía y el «interés nacional» de Chile, descartando de plano los intereses de la sociedad fronteriza y las voces de las personas —comerciantes, pescadores, agricultores y transportistas— que habitan aquel territorio. La limitación de recursos dramáticos, en este sentido, no permite ampliar el imaginario ni el conocimiento en el ámbito nacional sobre lo que acontece en la frontera.

En el discurso de los medios nacionales, la frontera es presentada como un hecho jurídico, una línea descrita en un tratado que atraviesa un desierto real, el más árido del mundo, y la cual está inmersa en un desierto narrativo.

2.2 La frontera habitada y viva de los medios regionales

Al comparar la construcción informativa de los diarios nacionales con el discurso generado por los medios regionales, la textura de la frontera se despliega en sus diversos aspectos como espacio vivo, rico en intercambios comerciales y con problemas prácticos asociados a su permeabilidad —como los que enfrentan los agricultores y los pescadores—, y aquellos relacionados con los pasos ilegales, el narcotráfico y la caza furtiva. Se visualizan, por otra parte, las iniciativas que surgen entre sus habitantes e instituciones locales para promover la integración, tanto en el plano económico como en el cultural y sanitario. La frontera aparece como un espacio de encuentro social y no solo como un asunto en disputa entre Estados.

Mientras el discurso nacional se caracteriza por su intento de asegurar el límite, el discurso local destaca la vida junto al otro, el cual cohabita el territorio transfronterizo. Esta es, a grandes rasgos, la distinción entre una heterorrepresentación centralista que ve la frontera como final y vuelca la mirada hacia adentro, hacia el lugar desde donde se ejerce el poder —la capital—, y una autorrepresentación local que, por el contrario, mira hacia afuera y ve el comienzo de un espacio geográfico, económico y social compartido. Por ejemplo:

[165]

La actividad denominada «Encuentro binacional de dirigentes sociales por la paz» congregó a más de 200 personas, quienes en representación de cada ciudad caminaron desde sus respectivas fronteras hasta juntarse en la línea que divide a ambos países, pero que no es capaz de dividir el espíritu de sana convivencia que se proyectan al futuro [sic] unidos más que nunca (El Morrocotudo, 2014, julio 11).

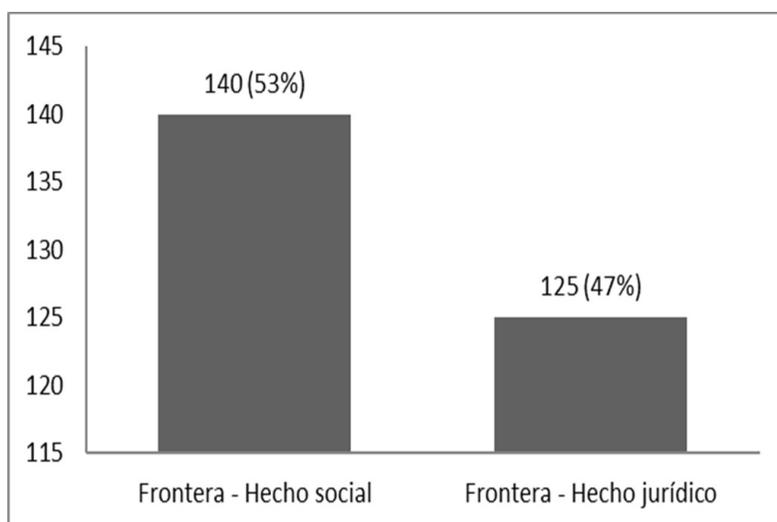
Por ello, a partir de la información regional, el tema de la frontera no es su trazado sino su tránsito, su permeabilidad y su control. Los actores locales expresan la necesidad de establecer dinámicas más efectivas de intercambio y, al mismo tiempo, de vigilancia, para detener el ingreso de droga y la inmigración ilegal, como medios para avanzar hacia el desarrollo de la región. Esto se observa, por ejemplo, en la siguiente referencia al trabajo del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú:

El intendente Emilio Rodríguez manifestó que esta instancia binacional permite no sólo afianzar el trabajo en los complejos aduaneros, sino que potencia la integración entre los dos países y, especialmente, entre Arica y Tacna. «Esta integración busca trabajos de colaboración y participación mutua; por eso es muy importante lo que se realizará durante esos días, avanzando en el control integrado, pero con una mirada de unidad, donde la sinergia, la complementación económica, productiva y social forma parte de la mirada de desarrollo de los dos países», comentó (El Morrocotudo, 2014, septiembre 4).

Al hacer el ejercicio de contar las coocurrencias de las categorías temáticas en la prensa local, se observa con toda claridad el contraste con lo que sucede en los medios nacionales. En este caso, las menciones a la frontera están más relacionadas con «Hechos Sociales» que con «Hechos Jurídicos». De las 265 veces en que estos medios se refieren a tales categorías, 140 veces (53%) lo hacen aludiendo a algún «hecho social», es decir, a conceptos como intercambio, comercio, encuentro, diálogo, integración y otros similares que denotan relaciones humanas y que «construyen» la frontera como un espacio de sociabilidad. En tanto, 125 veces (47%) lo hacen refiriéndose a la categoría «Hecho Jurídico», esto es, a los tratados de 1929, 1952, 1954, al Hito 1, al Punto Concordia, entre otros.

[166]

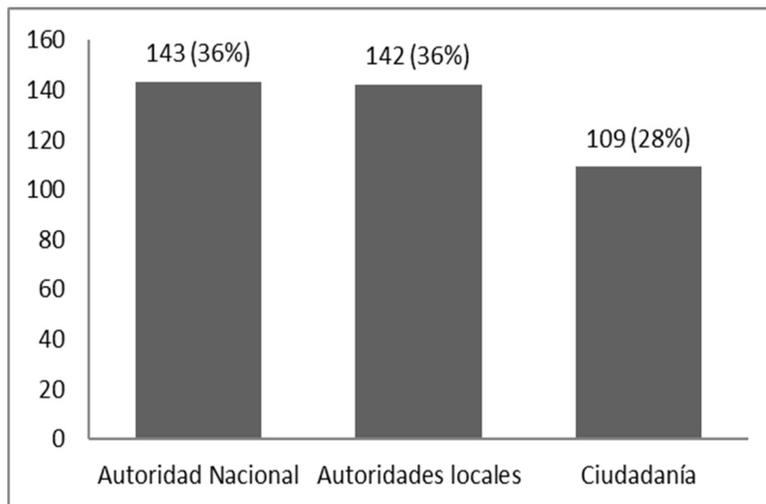
Gráfica 3. Categorías temáticas en la prensa regional, ocurrencias y porcentaje.



Fuente: elaboración propia.

Un contraste similar se aprecia cuando medimos las coocurrencias de los sujetos lógicos —actores—. En este caso, de las 394 veces en que los medios locales recurren a una fuente para que hable de la frontera, 143 veces (36%) la fuente es una autoridad nacional, 142 veces (36%) una autoridad local y 109 veces (28%) algún representante de sociedad civil regional.

Gráfica 4. Voces recogidas por la prensa regional, ocurrencias y porcentaje.



[167]

Fuente: elaboración propia.

A partir de estos datos se observa una diversificación mucho mayor de las fuentes, las cuales incorporan a autoridades nacionales, a autoridades locales y a la ciudadanía en una relación prácticamente de paridad como voces autorizadas para referirse a la frontera. Por ejemplo:

El 10 de julio delegaciones vecinales de Arica y Tacna realizarán un simbólico encuentro en la Línea de Concordia para fortalecer los lazos de integración fronteriza. Así lo dio a conocer Eduardo Gutiérrez, presidente de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Arica «San Marcos», en la cuarta cita de coordinación de la Subcomisión de Desarrollo Social y Género del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo entre Perú y Chile, que sesionó en Tacna (El Morrocotudo, 2014, julio 2).

Equipos de salud de Arica y Tacna realizarán un simulacro conjunto en la frontera. La seremi de Salud de Arica y Parinacota, Giovanna Calle, explicó que durante los últimos meses los equipos de salud de las regiones de Arica y Parinacota y Tacna, juntos al apoyo de los ministerios de ambos países, han estado trabajando en la planificación de este simulacro que tiene como fin medir la capacidad de respuesta cuando se registre una emergencia que amerite la concurrencia de una asistencia binacional e integrada (El Morrocotudo, 2014, diciembre 13).

El gerente de la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota, Sergio Giaconi Mozó, entregó al Embajador de Chile en Perú, Roberto Ibarra García, el documento «Arica y Parinacota, Región de Integración Chile-Perú», el que contiene —entre otros considerandos— iniciativas tendientes a lograr una mayor y mejor integración entre ambos países (Arica al Día, 2015, agosto 17).

La frontera habitada comercia, migra, comparte. Es anterior, incluso, al hecho jurídico que la fija. Es el territorio que los pueblos altiplánicos han transitado desde mucho antes que surgieran los Estados nacionales. Esta realidad —que los medios nacionales invisibilizan— se refuerza con iniciativas como la Feria Camélida Trinacional que, como dice el alcalde de la comuna chilena de General Lagos, ubicada en la región fronteriza de Arica y Parinacota, «demuestra que el pueblo aymara no tiene fronteras y que los límites son sólo circunstanciales» (El Morrocotudo, 2015, mayo 18). Se pone así en cuestión la noción monolítica del límite establecido jurídicamente y su importancia para el orden internacional.

Esta diversidad de voces, de experiencias y de relatos sobre la frontera contribuye a la construcción, por parte de los medios locales, de una narración compleja que recoge las múltiples dimensiones y sentidos de lo fronterizo. Una narración que, si trascendiera el ámbito local, si tuviera cabida en los medios de comunicación nacionales, podría enriquecer el debate público sobre las necesidades y posibilidades de desarrollo de una zona que, por cierto, tiene vida más allá de los conflictos interestatales e intereses que trascienden las disquisiciones jurídicas y las barreras que separan a chilenos y peruanos.

Conclusiones

La producción de sentido se expresa en discursos, en circulación de signos, que en este caso se han recopilado de medios de comunicación

impresos chilenos, de circulación nacional y local, lo cual permite evaluar y comparar al menos dos tipos de discursos informativos, sin pretender agotar con esto el repertorio de discursos existentes, lo que excede con creces las posibilidades de esta investigación. Desde esta perspectiva, se puede evaluar también la contribución que los medios de comunicación hacen al debate público sobre temas de interés general, en este caso, lo que acontece en la frontera entre Chile y Perú.

La primera conclusión es que el discurso acrítico de la prensa nacional, extremadamente limitado en su tratamiento informativo de la frontera, sujeto únicamente a la discusión sobre aspectos jurídicos, no permite una amplitud de visión y elasticidad argumentativa suficientes para superar el enfrentamiento de las posiciones en conflicto. Su utilización prácticamente exclusiva de autoridades nacionales como fuentes periodísticas, sin expertos independientes o visiones contrapuestas de ningún tipo, sin presencia de actores ciudadanos o referencias a la actividad cotidiana en el territorio, no hace más que cerrar el círculo sobre una versión única, sin fisuras, pero, al mismo tiempo, sin posibilidades de encuentro con versiones alternativas.

En este discurso de los medios nacionales acerca de la frontera, los actores son tan pocos y los argumentos tan limitados, que resulta prácticamente imposible construir una narrativa que remita a un correlato más complejo que hable no solo de los conflictos legales que se han suscitado en la definición de un trazado, sino también de las oportunidades y problemas que enfrenta un territorio alejado de la capital —como el fronterizo— para desplegar sus potencialidades y lograr su desarrollo.

[169]

La segunda conclusión es que la información local, a diferencia de la nacional, diversifica las temáticas asociadas a la frontera y abre espacios para que ingrese también al discurso informativo la experiencia de la vida cotidiana: el comercio transfronterizo, el turismo, las relaciones culturales y religiosas, las vinculaciones humanas que anteceden a las delimitaciones de los Estados nacionales, así como los problemas que enfrenta esta zona, como son el narcotráfico o la inmigración ilegal, entre otros.

Esta apertura es coherente, además, con la diversificación de fuentes utilizadas, que se distribuyen de manera homogénea entre autoridades nacionales, autoridades locales y ciudadanía. La frontera, de esta forma, deja de ser la palabra jurídica del tratado y la línea abstracta que cruza el desierto,

para adquirir la materialidad del territorio habitado, con las oportunidades y dificultades propias de la existencia humana.

Sin duda, este discurso más complejo construye versiones menos monolíticas. La estructura rígidamente establecida muestra fisuras y se debilita. Los tratados pasan a ser una versión más entre una serie de versiones posibles. La frontera existe en tanto convención —límite—, pero existe igualmente como espacio de socialización, como continuidad histórica, como tierra de oportunidades, las cuales podrían incrementarse si disminuyeran las divisiones y barreras.

Esta suma de elementos narrativos permite que las historias de uno y otro lado de la frontera se encuentren y se creen espacios de confluencia que hagan posible avanzar hacia la superación del enfrentamiento entre dos Estados —Chile y Perú— que no logran dejar atrás una guerra que tuvo lugar hace más de 130 años. En este sentido, el trabajo periodístico de los medios locales se destaca por su aporte. Las empresas que están detrás de aquella labor cuentan con menores recursos económicos, comparadas con los grandes grupos periodísticos chilenos —Copesa y El Mercurio—, pero realizan un tratamiento informativo más complejo y diverso de la frontera. Sin embargo, esta narración local es prácticamente ignorada por los grandes medios y, en consecuencia, por la opinión pública nacional.

[170]

La función de los medios, en el marco del sistema democrático, es —o debiera ser— multiplicar los enfoques y miradas sobre los asuntos públicos para enriquecer —y democratizar— los debates, especialmente cuando se trata de temas como el que se abordó en esta investigación, los cuales tienden a presentarse de forma maniquea, toda vez que afectan el «interés nacional», entendido como interés de Estado. Los medios como simples órganos reproductores de un comunicado o versión oficial no colaboran en esta tarea.

Referencias bibliográficas

1. Arica al Día. (2015, agosto 17). Cordap Entregó Propuestas al Embajador de Chile en Perú. Recuperado de <https://www.aricaldia.cl/cordap-entrego-propuestas-al-embajador-de-chile-en-peru/>
2. Bailly, Antoine. (2013). Las fronteras: representaciones, poderes y divisiones territoriales. En: Núñez, Andrés; Sánchez, Rafael y Arenas, Federico (eds.). *Fronteras en movimiento e imaginarios geográficos* (pp. 11-14). Santiago: RIL.

3. Bello, Daniel. (2012a). *La Triple Frontera del Paraná (Paraguay-Brasil-Argentina). Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad*. Santiago: RIL.

4. Bello, Daniel. (2012b). Chile y Perú en La Haya: fortalezas, debilidades, paradojas y dudas. *El Mostrador*. Recuperado de <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2012/12/18/chile-y-peru-en-la-haya-fortalezas-debilidades-paradojas-y-dudas/>

5. Benedetti, Alejandro. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. *Estudios Fronterizos*, 15 (29), pp. 11-47. DOI: 10.21670/ref.2014.29.a01

6. Brenna, Jorge. (2011). La mitología fronteriza: Turner y la modernidad. *Estudios Fronterizos*, 12 (24), pp. 9-34.

7. Bruner, Jerome. (1991). The Narrative Construction of Reality. *Critical Inquiry*, 18 (1), pp. 1-21. DOI: 10.1086/448619

8. Cairo, Heriberto y Lois, María. (2014). Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013). *Revista Colombiana de Geografía*, 23 (2), pp. 45-67. DOI: 10.15446/rcdg.v23n2.39578

9. Centro Virtual Cervantes. (s. f.). Macrorreglas textuales. Recuperado de https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/diccio_ele/diccionario/macrorreglastextuales.htm

10. Cerbino, Mauro. Ramos, Isabel y Rodríguez, Ana. (2015). Sólo interesados en los muertos. Representaciones mediáticas nacionales y narrativas de los habitantes de la frontera EcuadorColombia. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 21 (1), pp. 251-268. DOI: 10.5209/rev_ESMP.2015.v21.n1.49093

11. Corte Internacional de Justicia (CIJ). Disputa marítima. (Peru v. Chile). (27 de enero de 2014). Fallo. Recuperado de <https://www.icj-cij.org/files/case-related/137/137-20140127-JUD-01-00-BI.pdf>

12. Dilla, Haroldo. (2018). Arica entre tres fronteras. *Estudios Atacameños*, 57, pp. 221-238. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-10432018005000301&lng=es&nrm=iso&tlng=es

13. El Mercurio. (2014, febrero 10). Piñera reafirma que «triángulo terrestre» es chileno: Lo hemos dicho por «varios caminos». Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/02/10/644094/chile-envio-nota-de-protesta-al-peru-por-triangulo-terrestre.html>

14. El Mercurio. (2014, septiembre 1). Ministro de Defensa y pugna con Perú: «Vamos a defender lo nuestro». Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/nacional/2014/08/31/677893/ministro-de-defensa-no-tenemos-pretension-de-incorporar-de-territorios-que-no-han-sido-nuestros.html>

15. El Mercurio. (2015, septiembre 19). Baja afluencia de viajeros tuvo este «18» el paso fronterizo Chacalluta. Recuperado de <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=184523>

16. El Morrocotudo. (2015, mayo 18). Integración entre Chile, Perú y Bolivia, marca séptima jornada de importante feria colaborativa. Recuperado de <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/sociedad/integracion-entre-chile-peru-y-bolivia-marca-septima-jornada-de-importante-feria-co>

17. El Morrocotudo. (2014, julio 2). Ciudadanía de Arica y Tacna realizará simbólico encuentro en la Concordia. Recuperado de <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/sociedad/ciudadania-de-arica-y-tacna-realizara-simbolico-encuentro-en-la-concordia>

18. El Morrocotudo. (2014, julio 11). Líderes de Arica y Tacna se abrazaron en la frontera. Recuperado de <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/sociedad/lideres-de-arica-y-tacna-se-abrazaron-en-la-frontera>

19. El Morrocotudo. (2014, septiembre 4). Arica: Comenzó el tercer Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú. Recuperado de <http://m.elmorrocotudo.cl/noticia/listado/arica-comenzo-el-tercer-comite-de-integracion-y-desarrollo-fronterizo-chile-peru>

20. El Morrocotudo. (2014, diciembre 13). Equipos de salud de Arica y Tacna realizarán un simulacro conjunto en la frontera. Recuperado de <http://m.elmorrocotudo.cl/noticia/listado/equipos-de-salud-de-arica-y-tacna-realizaran-un-simulacro-conjunto-en-la-frontera>

21. Foucault, Michel. (1979). *La arqueología del saber*. México, D. F.: Siglo XXI.

[172]

22. Grimson, Alejandro. (2003). Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad. En: García, Clara Inés (comp.). *Fronteras. Territorios y metáforas*. Medellín: Hombre Nuevo.

23. Gutiérrez, Silvia. (2010). Discurso periodístico: una propuesta analítica. *Comunicación y Sociedad*, 14, pp. 169-198.

24. Hall, Stuart. (2013). The Work of Representation. In: Hall, Stuart, Evans, Jessica & Nixon, Sean (eds.). *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*. London: Sage.

25. Halliday, Michael & Matthiessen, Christian. (2004). *Introduction to Functional Grammar*. New York: Oxford University.

26. La Tercera. (2015, octubre 22). Perú responde que el inicio de su frontera con Chile es el Punto Concordia. Recuperado de <https://www.latercera.com/noticia/peru-responde-que-el-inicio-de-su-frontera-con-chile-es-el-punto-concordia/>

27. Moog, Vianna. (1957). *Bandeirantes e pioneiros: paralelo entre duas culturas*. Rio de Janeiro: Globo.

28. Nweihed, Kaldone. (1992). *Frontera y límite en su marco mundial. Una aproximación a la «fronterología»*. Caracas: Equinoccio.

29. Perú. Congreso de la República. Ley 30358. (8 de noviembre de 2015). Ley de creación del distrito de La Yarada Los Palos en la provincia de Tacna del departamento de Tacna. *Congreso de la República del Perú*. Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30358.pdf>

30. Poderopedia. (2015, septiembre 9). ¿Quiénes son los grandes grupos controladores de medios en Chile? Recuperado de <http://apps.poderopedia.org/mapademedios/analisis/4/>

31. Potter, Jonathan. (1998). *La representación de la realidad. Discurso, retórica y construcción social*. Barcelona: Paidós.

32. Romero, María Cristina. (2014, agosto 28). Canciller Muñoz: «El triángulo terrestre es territorio chileno incuestionablemente». El Mercurio. Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/08/28/677360/canciller.html>

33. Turner, Frederick Jackson. (1987). El significado de la frontera en la historia americana. *Secuencia*, 7, pp. 187-207. DOI: 10.18234/secuencia.v0i07.170

34. Valenzuela, José Manuel. (2000). Norteños ayankados. Discursos y representaciones de la frontera. *Comunicación y Sociedad*, 38, pp. 37-57.

35. Van Dijk, Teun. (1990). *La Noticia como Discurso. Comprensión, estructura y producción de la información*. Barcelona: Paidós.

36. Wittgenstein, Ludwig. (1976). *Los cuadernos azul y marrón*. Madrid: Tecnos.



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

De la serie *Psiquis*

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



Oscilar entre la esperanza y la incertidumbre. Actitudes sobre trayectorias, autoridades, medidas de protección e (in)seguridad de solicitantes centroamericanos de la condición de refugio en México *

Luis Alfredo Arriola Vega (México)**

Santiago Martínez Junco (México)***

Resumen

Durante y posterior al proceso de solicitar la condición de refugiado en México los centroamericanos que inician ese procedimiento viven en situación de (in) seguridad. Tienen la expectativa de ser acogidos en dicho país, pero simultáneamente el contexto en el cual solicitan esa medida de protección es incierto. Su existencia transita entre la esperanza y la indeterminación. Ese vaivén queda revelado en las actitudes que manifiestan salvadoreños, hondureños y guatemaltecos solicitantes de la condición de refugio entrevistados en Tapachula, Chiapas y Tenosique, Tabasco. Por una parte, la posibilidad de que se les otorgue la condición genera una perspectiva esperanzadora entre los solicitantes; por otra parte, las tasas de rechazo, lo prolongado que suele ser el proceso y las condiciones desfavorables durante la espera, así como las limitadas oportunidades para la sobrevivencia, ensombrecen ese anhelo. El análisis de los datos muestra que su capacidad agentiva se ve limitada, mas no plenamente suprimida. Algunos solicitantes de la condición hacen uso de capacidad agentiva instrumental y «apática», mientras que otros recurren a un discurso contestatario para sobrellevar el desaliento que permea su condición adversa.

[175]

Palabras clave

Migración; Política Migratoria; Dinámicas Trasfronterizas; Refugiado, Centroamérica; México.

* El artículo es resultado del sub-proyecto *El entorno de vulnerabilidad en que se encuentran migrantes centroamericanos a su paso por México: solicitantes de la condición de refugio y condición de visitante por razones humanitarias*, como parte de un proyecto mayor denominado *Miradas sobre la vulnerabilidad en el sureste de México. Mega diversidad y prácticas alternativas para el bienestar*, 2015-2018, financiado por El Colegio de la Frontera Sur.

** Magister y doctorado en Antropología. Profesor e investigador del Departamento de Sociedad y Cultura, y miembro del grupo Estudios de Migración y Procesos Transfronterizos, El Colegio de la Frontera Sur, México. Correo electrónico: larriola@ecosur.mx - Orcid: 0000-0001-7571-3759 - Google Scholar: <https://scholar.google.com.mx/citations?user=QGFp4U0AAAAJ&hl=es>

*** Licenciado en Psicología. Magíster en Ciencias de la Educación y magíster en Terapia Infantil. Docente en la Facultad de Ciencias Agrícolas, Universidad Autónoma de Chiapas, México. Correo electrónico: santiago.martinez@unach.mx

Fecha de recepción: julio de 2019 • Fecha de aprobación: noviembre de 2019

Cómo citar este artículo

Arriola Vega, Luis Alfredo y Martínez Junco, Santiago. (2020). Oscilar entre la esperanza y la incertidumbre. Actitudes sobre trayectorias, autoridades, medidas de protección e (in)seguridad de solicitantes centroamericanos de la condición de refugio en México. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, pp. 175-208. DOI: 10.17533/udea.espo.n57a09

Between Hope and Uncertainty. Attitudes Toward Trajectories, Authorities, International Protection Protocols, and (In)Security among Central American Refugee-Seekers in Mexico

Abstract

[176] Central Americans who seek refugee status in Mexico live in a state of (in) security during and after the process is over. They expect to be granted protection, yet the context in which they look for refugeehood is uncertain. Their lives swing back and forth between hope and incertitude. Interviews with Salvadorian, Honduran, and Guatemalan refugee seekers in Tapachula, Chiapas, and Tenosique, Tabasco reveal attitudes indicative of such a state of fluctuation. On the one hand, the possibility of attaining a refugee status raises hopes among claimants. On the other hand, Mexico's high rejection rates, the long-drawn-out time the process involves, and the unfavorable conditions people face during the period they wait for an answer- including the difficulty of finding employment-, discourage refugee seekers. Analysis of interview data shows that under the aforementioned circumstances the ability to react, i.e. to exert agency, is limited, yet not altogether suppressed. Some refugee applicants turn to an «apathetic» type of agency, an instrumental one, while others appeal to an anti-establishment narrative to endure their precarious and adverse circumstances.

Keywords

Migration; Migration Politics; Cross-Border Dynamics; Refugees; Central America; Mexico.

Introducción

Generalmente se conocen las apreciaciones que se forman las personas de las sociedades receptoras sobre los migrantes que llegan a esas sociedades. Se sabe menos sobre la manera en que los migrantes perciben sus propias experiencias. Este trabajo pretende vislumbrar las percepciones que los solicitantes de la condición de refugiado se forman sobre las circunstancias, personas e instituciones que enfrentan en el proceso de obtener la condición de refugiado. Las actitudes sobre el cruce de una frontera, la llegada al lugar donde se inicia el procedimiento —trámite— para solicitar refugio, las autoridades con las cuales se relacionan los solicitantes de la condición, las circunstancias de vida donde se realiza el procedimiento y las expectativas sobre el resultado de este revelan una compleja existencia caracterizada por su vaivén entre la esperanza y la incertidumbre.

Obtener la condición genera una expectativa optimista que se manifiesta —si bien en ocasiones es tenue— en las actitudes. Altas tasas de rechazo a las solicitudes, lo prolongado que suele ser el proceso, las condiciones adversas de la espera y limitadas oportunidades para la sobrevivencia económica mientras se obtiene una respuesta al procedimiento ensombrecen ese anhelo. La incertidumbre es parte de la inseguridad que permea muchas esferas de la vida. El solicitante tiene inseguridad jurídica al no contar con documentos que le permitan un estatus legal; la inseguridad económica se experimenta porque sin documentos es prácticamente imposible solicitar empleo formal; se sufre inseguridad social porque el Estado no brinda apoyo en rubros como vivienda y educación. Las ciudades donde se realizó el estudio —Tapachula, Chiapas y Tenosique, Tabasco, México— también son ámbitos de inseguridad debido a los abusos de los que pueden ser objeto los solicitantes por parte de algunos representantes estatales, la xenofobia que expresan ciertos sectores de la población local hacia los solicitantes o el temor que infunden grupos criminales entre los centroamericanos. En resumen, la existencia de un solicitante de la condición se caracteriza por su estado de precariedad. Así, las respuestas de los informantes denotaban muchas actitudes ambiguas y negativas.

A través de los resquicios de este panorama adverso se hacen manifiestas actitudes proactivas entre algunos de los solicitantes de la condición. Son simples formas de luchar en el ámbito discursivo que muestran cómo subyace cierta capacidad agentiva, la cual no siempre se hace visible o patente de otra forma. Las actitudes en las que se manifiesta esa capacidad agentiva restringida

[177]

expresan que ellos también reflexionan críticamente y son contestatarios de narrativas normalizadas, de discursos en los cuales son representados como «vulnerables» o «víctimas», ya que ellos no lo asumen así. Son voces de resistencia que apuestan a la esperanza, sin perder la perspectiva de la incertidumbre que sobrellevan.

1. Aspectos metodológicos

En Tapachula, el acceso a solicitantes de la condición de refugio se logró a través de instituciones que trabajaban con esa población. En Tenosique se obtuvo el apoyo de un refugio para migrantes. Los nombres de estas instancias y de las personas que accedieron a ser entrevistadas se han omitido por razones de confidencialidad. El grupo de entrevistados no es representativo de todos los solicitantes, pero sí ilustra ciertas condiciones comunes que experimentan estas personas. Tampoco se ambicionaba que los resultados fueran generalizables a partir de un estudio inicial, pero sí que fueran particulares para la situación, en el tiempo y en el espacio de los participantes. Esto es importante dado el contexto temporal de la investigación. Por ejemplo, a partir de la segunda mitad de 2018 las condiciones cambiaron en Tapachula con el surgimiento de las caravanas migrantes que atravesaron México.

[178]

Se podría argumentar que este estudio adolece de un problema metodológico al no haber podido hacer una escogencia al azar del grupo objeto de investigación. La imposibilidad de tener acceso a solicitantes de la condición por canales oficiales obligó a la búsqueda de otras vías. Por ello se recurrió a instancias de la sociedad civil. Catorce solicitantes eran originarios de Honduras, ocho de El Salvador y dos de Guatemala, con edades entre 15 y 55 años. La heterogeneidad del grupo quedó reflejada en la inclusión de personas heterosexuales, de la comunidad LGBTI+, un hombre originario del pueblo garinagu (Honduras) y uno proveniente del pueblo k'iché (Guatemala).

La investigación tuvo lugar entre noviembre de 2015 y agosto de 2017. El instrumento principal, la entrevista semiestructurada, se dividió en dos partes: la primera sección —el material principal para el análisis aquí presentado— recopiló datos con la técnica «asociación libre» (Galton, 1879), a través de lo que denominamos «reactivos», de tal manera que el(la) entrevistado(a) expresara lo primero que se le viniera a la mente al escuchar esas palabras; la segunda parte de la entrevista contenía preguntas sobre la historia de migración de la persona, las razones que motivaron su huida

del país de origen, su condición económica y emocional, la fase en que se encontraba el procedimiento al momento de la entrevista y las expectativas futuras en caso de que la persona fuera reconocida como refugiada o no. La información ampliada de la segunda parte ayudó a comprender mejor la razón de ciertas respuestas obtenidas por medio de asociación libre, como se demuestra más adelante.

2. Percepciones y actitudes

Cada uno de nosotros organiza, interpreta y analiza de manera distinta los estímulos del entorno circundante. El cerebro «construye» la realidad a partir de información que filtra y contrasta con la memoria —recuerdos— y otros elementos, como las expectativas, para ofrecernos «la mejor conjetura de la realidad» (Ornstein, 1975, citado en Gross, 2007). Si bien la percepción individual es subjetiva, selectiva y temporal, también entran en juego los valores, las motivaciones, las necesidades y las actitudes.

Desde la psicología social, las actitudes están relacionadas con la valoración o evaluación positiva o negativa de un objeto, una persona, un grupo o un tema (Franzoi, 2007, p. 172). Las actitudes son válidas y apropiadas en la medida en que las mismas creencias y opiniones se comparten en el interior de un grupo (Festinger, Schachter y Back, 1950). Para algunos psicólogos (Kimble *et al.*, 2002, p. 136), las actitudes son la suma de factores de orden cognoscitivo —las creencias— y de factores emocionales —los valores—. Otros especialistas consideran que la actitud puede ser reflejo de los sentimientos, las emociones y la conducta, pero la mayoría de los psicólogos hoy en día optan por una definición más simple, como la ya expuesta (Franzoi, 2007, p. 172).

[179]

Stephen Franzoi (2007) identifica varios tipos de actitudes: las implícitas se activan de manera automática desde la memoria, con frecuencia sin que la persona se dé cuenta que las posee; las explícitas son actitudes que se tiene de manera consciente; las duales resultan de la conjunción simultánea de actitudes implícitas y explícitas, y que en ocasiones pueden ser contradictorias o ambivalentes hacia el mismo objeto.

Las actitudes pueden cumplir varias funciones psicológicas, entre ellas encontrarle sentido al mundo que nos rodea, conseguir la aceptación del prójimo o formarse ciertas ideas para fortalecer la autoestima (Franzoi, 2007, p. 186); además, conllevan un sentido utilitario porque sirven como mecanismos

que enfrentar conflictos emocionales y para proteger a la autoestima de problemas internos y de la realidad desagradable. Una actitud de aceptación a las vulnerabilidades que enfrenta un migrante tiene su correspondencia en estrategias y formas de defensa ante los riesgos que surgen en la travesía. Es del interés de este trabajo entender la forma en que alguien se concibe o se percibe emocionalmente frente a un concepto, institución o persona expresado a través de una actitud.

¿Qué determina las actitudes? Las personas migrantes representan la realidad como ellos la entienden, realidad que es moldeada por sus experiencias previas. Esto tiene que ver con aspectos tales como su historia migratoria, con el contexto del país de origen, con la información disponible sobre el lugar de destino. Entre los solicitantes de la condición originarios de Centroamérica hay otros elementos que también influyen en la conformación de las actitudes, verbigracia el periodo en espera en el que ellos se encuentran y el cual influye en una visión adversa o contradictoria sobre el lugar de donde provienen, el proceso de solicitar refugio u otras medidas de protección, el destino temporal —México—, y su relación con las autoridades. Las actitudes permiten entrever la forma en que los solicitantes de refugio edifican visiones de su experiencia de movilidad.

[180]

3. Revisión de la literatura

Las investigaciones sobre las percepciones y las actitudes se han concentrado en cómo se percibe a los refugiados, pero son pocos los trabajos alusivos a la perspectiva que ellos mismos tienen sobre el proceso de movilidad forzada. Se encontraron estudios de corte cualitativo¹ sobre las percepciones de poblaciones migrantes desde los países receptores (Amenusca, 2011; Delgado, 2008), la relación entre discriminación y bienestar (Fozdar y Torezani, 2008), las percepciones desde el propio país de origen (Masanet, 2006), la ansiedad, prejuicios y amenaza que perciben universitarios en migrantes no autorizados y refugiados (Murray y Marx, 2013). Se señalan aquí dos ejemplos de investigaciones específicas sobre refugiados: uno examina las apreciaciones en Líbano sobre los refugiados sirios como factor de riesgo (Braithwaite *et al.*, 2019); el otro analiza los contrastes que se forman los

¹ La Encuesta Mundial de Valores (WVS, s. f.) es ejemplo de otra forma de medir y evaluar las actitudes por medio de un muestreo estadístico a escala internacional. Entre otras cosas, la Encuesta indaga sobre las opiniones que las personas tienen acerca de los inmigrantes.

ciudadanos de Dinamarca e Israel hacia solicitantes de refugio (Hercowitz, Rajjman y Davidov, 2017).

Hay otras vías posibles para aprehender las percepciones sobre los migrantes y refugiados, tales como el análisis de textos a través de la revisión de información contenida en los medios de comunicación (Morales, 2015; Fajardo y Soriano, 2016; Galindo, 2019) y el análisis del discurso (Clark-Kazak, 2009). Existe también el uso extendido del modelo de las representaciones sociales (RS) (Moscovici, 1961), a partir del cual ha dominado el interés por conocer qué piensan las sociedades receptoras sobre los migrantes y no al revés. Dan cuenta de este enfoque estudios sobre representaciones de los ecuatorianos en España (Pedone, 2002; Montero, 2006); extranjeros que han ido a Chile (Martínez, 2006; Torres y Garcés, 2013) o mujeres centroamericanas en Chiapas (Cruz, 2011). Marysol Patiño (2005) realizó un trabajo que representa una excepción a la tendencia dominante, al documentar los imaginarios que los jóvenes ecuatorianos indígenas emigrados a Francia se formaban sobre su lugar de origen, la sociedad a la que llegaban y sus expectativas. Se descartó el uso de las RS en este trabajo por algo advertido por el propio precursor: las RS son inestables y, por tanto, difíciles de aprehender (Moscovici, 1961; Moscovici y Marková, 1998).

[181]

La migración es un fenómeno complejo y en constante transformación. En ese entramado de elementos —la temporalidad de una trayectoria, los obstáculos a la movilidad e incluso aspectos personales como pueden ser la edad o la identidad de género, entre otros— resulta sumamente complejo «describir y explicar las relaciones entre los elementos mentales y materiales en la vida social (Moscovici, 1988), tendiendo [con ello] un puente entre el individuo, la cultura y la historia, es decir, entre la subjetividad y la vida social de los seres humanos» (Avenidaño, Krauser y Wrinkler, 1993, p. 108). Dicho de otra forma, se complica «vincular el polo psicológico con el polo social» (p. 113). El eslabón más débil, del cual adolecen muchos de los estudios en los cuales se emplea la teoría de RS, es precisamente la ausencia de esa interfaz entre las esferas psicológica y social para ofrecer un modelo explicativo coherente (Quezada, 2007).

Para la zona de interés de esta investigación existen pocos trabajos sobre percepciones y actitudes relativas a personas migrantes. Uno de ellos es el estudio de Diego Ramos, Enrique Coraza y Santiago Martínez (2018),

el cual recoge percepciones diversas en dos ciudades fronterizas adyacentes —Ciudad Hidalgo, México, y Tecún Umán, Guatemala—. En ese estudio se preguntó a los habitantes locales sobre las autoridades estatales en la frontera, tema abordado en esta investigación. Los entrevistados calificaron favorablemente a los militares porque representaban seguridad y ausencia de corrupción, en oposición a la Policía municipal. Estos últimos eran «fáciles de corromper» (Ramos, Coraza y Martínez, 2018, p. 68). Esta investigación contribuye a llenar ese vacío detectado en la literatura al presentar las actitudes primarias que construyen los solicitantes de la condición de refugiado sobre: a) su trayectoria migratoria; b) el proceso de solicitar la condición; c) las autoridades con las que tienen que lidiar; y d) sobre su percepción de seguridad e inseguridad.

4. Aspectos contextuales

4.1 Condiciones del desplazamiento

[182] Las causas de fondo que dieron origen a los conflictos armados que vivieron Guatemala y El Salvador en las décadas de 1970 y 1980 continúan sin ser resueltas y, por ende, persisten los problemas. Condiciones económicas precarias, instituciones estatales débiles, corrupción gubernamental, falta de acceso a programas sociales básicos entre los sectores más necesitados y otras dificultades han provocado que la gente emigre en grandes números. Si bien Honduras no experimentó una situación directa de guerra, el deterioro socioeconómico progresivo del país en las últimas dos décadas agravó la situación de la población más pobre, provocando la emigración masiva (Booth, Wade y Walker, 2014). Asimismo, estas sociedades experimentan altos niveles de violencia estructural, simbólica, de género y, en general, un contexto de alta criminalidad (Hiskey *et al.*, 2018). Hace cuatro décadas la gente salía tanto por razones económicas como políticas. Hoy en día sobresalen, al menos, dos cambios cualitativos como parte del fenómeno migratorio: a) tanto el factor económico como el conjunto de violencias detonan la migración desde esos tres países; y b) muchas personas no necesariamente contemplan como destino anhelado Estados Unidos, pero sí consideran como destino posible a México. En ese contexto, las percepciones y actitudes de los migrantes están moldeadas por sociedades de origen que se encuentran en constantes crisis y por un horizonte poco alentador de cambios. Por ello, no sorprende que actitudes negativas predominen en las respuestas de los sujetos.

4.2 Situación del acceso al refugio en México

Existen varias figuras en la normatividad del Estado mexicano para proteger a las personas en situación de movilidad forzada: condición de refugiado, condición de visitante por razones humanitarias (CVRH) y protección complementaria.² Este trabajo se enfoca en la primera medida. En caso de una respuesta negativa —*no reconocimiento*— al procedimiento, el solicitante podía presentar una apelación —*revisión*—, con una extensión de 45 días hábiles. Ante un fallo negativo, tenía que iniciar el procedimiento otra vez. Sin embargo, en los hechos, cada procedimiento podía tomar de dos a tres meses (Human Rights Watch, 2016, marzo 31).

Cuando la resolución era positiva —*refugio otorgado*—, las opciones variaban dependiendo de las circunstancias personales o familiares. La gente se inclinaba, mayormente, por moverse a otra parte de México porque consideraban que no existían las condiciones mínimas para re-hacer su vida en Tenosique o Tapachula. Al momento de realizar la investigación muy pocos podían realizar el traslado inmediatamente. Desde la perspectiva de los centroamericanos que iniciaban el procedimiento, puede decirse que el panorama sobre el régimen de refugio en México aparecía como relativamente adverso. Los datos oficiales de México mostraban que de 14 603 solicitudes en 2017 —de todas las nacionalidades— se concedió el estatus a 4195 solicitantes (28,7%), mientras que a 2247 (15,3%) les fue negado; aproximadamente 4495 (30,7%) abandonaron o desistieron de continuar con el trámite; otros 2075 (14,2%) aparecían como casos pendientes de resolución y el resto obtuvieron la protección complementaria (Comar, 2019, enero 14). Las luces y sombras que caracterizan el proceso para obtener alguna medida de protección no pasaban inadvertidas entre los entrevistados. Las percepciones se ubicaban entre una expectativa remota y una batalla incierta y ardua de ganar. Esto también tiene que ver con un asunto crítico: en muchos casos, en todo el mundo, los solicitantes de medidas de protección poseen nulo o escaso conocimiento sobre las políticas migratorias y de refugio de los países a los cuales se dirigen (Crawley y Hagen-Zanker, 2019, p. 27). La ignorancia sobre

[183]

² La CVRH se otorga cuando un migrante ha sido víctima o testigo de un crimen. La protección complementaria se extiende a personas para quienes, no obstante haberseles negado el estatus de refugiado, se considera que existen elementos suficientes que los hacen acreedores de protección porque corren peligro si regresan a su país.

los procedimientos influye en las actitudes que los solicitantes de la condición muestran al respecto, tal como se observa más adelante.

5. Régimen «securitario», autoridades e (in)seguridad

A pesar de los importantes avances en materia de refugio y otras medidas de protección en México, el manejo de la migración no autorizada en el país en tiempo reciente ha sido a través de políticas más bien restrictivas, materializándose en acciones de contención permanente —garitas, retenes, redadas y deportaciones— y otras coyunturales, pero de gran envergadura, como el Programa Frontera Sur (Arriola, 2018). Como parte del programa, en determinados momentos las autoridades mexicanas detuvieron más migrantes centroamericanos que sus contrapartes estadounidenses.

[184] En este texto se argumenta que en México existe un régimen «securitario» en la gestión migratoria de personas migrantes en situación no autorizada, porque la seguridad se concibe y se aplica desde una visión de control, por encima de otros esquemas, por ejemplo, el modelo de la seguridad multidimensional (Wæver, 1995; Buzan, Wæver y de Wilde, 1998; Watson, 2009). La seguridad multidimensional tiene una relación cercana con la noción de seguridad humana, promulgada en 1994 por la ONU (Nef, 1999). Según algunos autores (Basok y Rojas, 2018, p. 1275), la tendencia «securitaria» para atender la migración ha seguido un patrón de escalada en la frontera sur mexicana en las últimas décadas, otros (Treviño-Rangel, 2016) están en desacuerdo.

Al momento de realizar esta investigación, la seguridad estatal en México estaba a cargo de policías federales, estatales y municipales, elementos de la Secretaría de la Defensa y de la Secretaría de Marina. Aunque todos tienen claramente definidas áreas de acción y atribuciones específicas, sus tareas relativas a salvaguardar el orden y la seguridad los colocan en situaciones en las cuales entran en contacto con población migrante no autorizada. Ninguno de estos cuerpos tiene autorización para aprehender migrantes, pero en los hechos la discrecionalidad y el abuso de poder dan lugar a arbitrariedades en contra de esas personas. Esto influye en las actitudes de los migrantes.

El uso del vocablo (in)seguridad denota una tensión subyacente. El paréntesis plantea la indeterminación que hay en la posibilidad de que un migrante pase de una condición de inseguridad —física, económica y jurídica— a una de seguridad o viceversa, dependiendo del contexto que

enfrente —adverso o favorable— de su condición migratoria —autorizado-no autorizado—, del éxito en las gestiones de la solicitud de refugio y de otros factores. La región fronteriza México-Guatemala representa un espacio de acogida porque existe la posibilidad de acceso a medidas de protección, pero también de rechazo vía la discriminación y la exclusión social, o bien por el régimen «securitizado» estatal (Coraza, 2018, p. 36). Los resultados de esta investigación hecen patente que la (in)seguridad es la condición en la que se debaten los solicitantes de refugio, la cual los hace manifestar actitudes contradictorias y negativas.

6. Capacidad agentiva del sujeto migrante

Con el término capacidad agentiva (CA) se da a entender que todo migrante es capaz de reaccionar o resistir para defenderse, para reivindicar algo, para luchar. La amplitud conceptual para concebir el nexo CA-migrantes-refugiados está plasmada en un creciente cuerpo de literatura (Gill, Caletrió y Mason, 2011, p. 307; O'Higgins, 2012, p. 81; Orgocka, 2012, p. 2; Stewart, 2005, p. 499). La CA pone de manifiesto que los migrantes no deben ser considerados seres carentes de iniciativa para enfrentar la adversidad y los desafíos que se les presentan. Es un recurso a su favor, si bien de alcance muchas veces limitado. Lisa Malkki (1995, p. 18) ha cuestionado aquella visión hegemónica en la que el migrante forzado es un sujeto apolítico, a-histórico. Ella refrenda que no debe ser así porque eso implica negar al individuo cualquier potencial de CA. Lo cierto es que demostrar CA puede ser considerado como una desventaja cuando se solicitan medidas de protección porque:

[185]

Cualquier evidencia de capacidad agentiva durante un viaje clandestino puede socavar el «estado de víctima» de un solicitante de asilo y con ello debilitar su derecho de reivindicar la condición de refugiado [Oxford, 2005, pp. 31-33]. Los migrantes deben actuar como el sujeto despolitizado que sufre y es incapaz de actuar y [que] necesita ser rescatado (Mainwaring, 2016, p. 2. Traducción propia).

Las respuestas de los participantes en este estudio muestran una amplia gama de actitudes, ya que algunos asumen una postura contestataria a su condición y al sistema, y el resto se expresan, en apariencia, como sujetos pasivos. Si bien a primera vista pareciera contrario al sentido común, la indiferencia en realidad puede encubrir una estrategia para autoproyectarse y conseguir un fin —obtener un estatus de protección—, algo así como una CA

táctica (Utas, 2005) de índole «apática». En otro momento de la trayectoria migratoria esa misma persona puede asumir y expresar una actitud diferente, proactiva.

Y es que la posición que adopte un migrante puede estar determinada por las fuerzas que dinamizan el fenómeno migratorio y los cambios imprevistos que le acompañan. En ese contexto dinámico, existen factores sociales, económicos, políticos, ambientales que hacen a los migrantes cambiar rápidamente de parecer (McAuliffe y Jayasuriya, 2016, p. 57, citado en Crawley y Hagen-Zanker, 2019, p. 2). La oportunidad de un empleo, la posibilidad de la reunificación familiar, la probabilidad de continuar un viaje interrumpido o la inseguridad en el entorno suelen resultar cruciales para la toma de decisiones y, a su vez, la percepción de una trayectoria, de las autoridades, de los destinos anhelados u otros aspectos. He aquí un testimonio que encarna estas ideas:

[186]

Rina, Miguel y varios hijos llegaron a Tapachula solicitando la condición de refugiados. Ante el reactivo «refugio otorgado» la respuesta de Rina fue «esperanza». Ante el reactivo «refugio rechazado» respondió con la frase «¿A dónde ir?» Más adelante añadió que de serle otorgada la condición de refugiada lo que deseaba era ser reubicada a otro lugar. Sus planes en caso de negársele la condición contemplaban apelar y, a la vez, buscar a sus dos hijas que aún permanecían en El Salvador. A fines de mayo de 2016, ella y su familia consiguieron la condición. A lo largo de ese y el siguiente año siguió residiendo en Tapachula a la espera de lograr la reunificación familiar, algo que se materializó; sin embargo, no se sentía segura por la presencia de Maras [pandillas] en la colonia donde residía. Más adelante Rina consiguió ser trasladada a Saltillo, Coahuila. Desde nuestra conversación inicial Rina había dejado entrever que su propósito era intentar llegar a Tijuana, donde vivía una de sus hermanas. Poco a poco estaba logrando ese objetivo (comunicación personal, Tapachula, 17 de mayo, 2016 y 13 de mayo, 2017).

El fragmento anterior da cuenta de los reajustes que los sujetos migrantes hacen (Townsend y Oomen, 2015). El tiempo en espera posibilita a los solicitantes de la condición reconsiderar estrategias y planes, recalibrar la CA en la toma de decisiones con relación a destinos anhelados, rutas posibles, pausas en la movilidad, acceso a redes, entre otros. Las actitudes están marcadas por esa CA versátil, en función de un entorno cambiante. Conscientes del reto analítico que esa variabilidad conlleva, se realizó el

primer acercamiento a las actitudes expresadas por los entrevistados en un momento particular de su trayectoria migrante, a saber, el procedimiento para obtener la condición de refugio.

7. Hacia un marco de interpretación de actitudes

En aras de facilitar la interpretación de datos, los reactivos fueron agrupados en cuatro grandes bloques. Por *trayectorias* se entiende la travesía que el migrante ha recorrido desde que sale de su país para trasladarse a México, pasando por un punto fronterizo, hasta el lugar donde se encontraba al momento de la entrevista —reactivos: país de origen, frontera México-Guatemala, México, Tapachula-Tenosique—. *Procedimientos y medidas de protección* engloba los trámites para solicitar la condición, lo que deviene de dichas diligencias y CVRH —reactivos: solicitar refugio, refugio otorgado, refugio rechazado, visa humanitaria (CVRH)—. *Autoridades* incluye a diversas autoridades que aparecen en la trayectoria del migrante —reactivos: INM, estación migratoria, Policía Federal, Policía Municipal, Ejército—. *(In) seguridad* hace alusión a las percepciones relativas a la seguridad —reactivos: ser víctima, no tener papeles, riesgo, inseguridad—. En las tablas 1, 2, 3 y 4 se presentan todas las respuestas de los participantes, agrupadas en los cuatro bloques.

[187]

Para la interpretación de los datos se dio un giro al modelo del diferencial semántico (Osgood, Suci y Tannenbaum, 1957), en el cual un concepto adquiere significado cuando un signo —palabra— puede provocar una respuesta que se asocia al objeto que representa, es decir, se reacciona ante el objeto simbolizado (Hernández, Fernández y Baptista, 2014). En la prueba del diferencial semántico se presentan al sujeto una serie de adjetivos en escala que contiene valores intermedios, para relacionarla con el concepto —equivalente al «reactivo»—. En este trabajo se dejó al libre albedrío la reacción al reactivo. Para simplificar la interpretación se optó por dos «valores», positivo y negativo, si bien es cierto que las valoraciones pueden ser diversas —favorables o desfavorables, pesimista, optimista, entre otros— (Worchel *et al.*, 2002).

En las tablas de calificación de actitudes (tablas 1, 2, 3 y 4) la respuesta corresponde a una connotación positiva (+) en la actitud o bien una negativa (-); la ausencia de respuesta o una respuesta no válida se codifica con cero (0). Se utiliza la letra «A» para incluir respuestas en las cuales están presentes

dos actitudes opuestas, indefinidas o vagas. Dentro de este grupo también se han congregado actitudes que se acercan más a una valoración neutral o indeterminada. Conscientes de que «A» puede considerarse como una zona ambivalente, no se hace uso intencional de una escala medible, sino más bien de una gama de actitudes, en consonancia con el alcance aproximativo de este estudio. Interesa la tendencia posible que se puede inferir de la concentración de réplicas para cada reactivo y cada bloque, no su valor estadístico.

8. Discusión de los datos

Al escudriñar los reactivos del bloque *trayectorias* (véase tabla 1), los datos revelan muchos matices en las actitudes. Los territorios y espacios que forman parte de una travesía migratoria evocan actitudes positivas y negativas, así como algunas neutrales, o de otra índole. Un itinerario migratorio —particularmente en situación no autorizada— se caracteriza por un horizonte de claroscuros: la esperanza de alcanzar un destino seguro que brinde mejores condiciones de vida que el lugar del cual se partió, pero, a la vez, una travesía que presenta muchos peligros potenciales. Por ello las actitudes suelen ser contrastantes, dependiendo de las experiencias en la salida, el tránsito y la llegada a un destino. Pueden ser dos caras de una misma moneda, como sucede a quienes ven tanto algo positivo como algo negativo en su país de origen —Cesar, Saúl—. De manera similar, las percepciones sobre los destinos de las personas pueden resultar contrarias: la visión de Vico es opuesta a la de Rina y a la de Miguel sobre las ciudades donde cada quien solicitó la condición. La trayectoria suele encerrar dos sentimientos en juego o en tensión: por un lado, la esperanza de conseguir protección, de estar a salvo, por otro lado, la carga emocional de lo que se tuvo que dejar atrás y la incertidumbre de lo que está por venir.

[188]

No se encontraron en los resultados tendencias contundentes entre salir de una situación de peligro —negativo— a un lugar de seguridad completa —positivo—; es decir, que se esperaba que la totalidad de las respuestas fueran positivas sobre R3 —México— y R4 —Tapachula-Tenosique—. Si bien al hacer la comparación entre todas las respuestas sobre lugar de origen (R1) y lugar de destino (R4) se vislumbra un claro gradiente que va de negativo a positivo, también hay respuestas negativas sobre R3 y R4: violencia, racismo, rechazo —Vico—, muerte —Lobo—, pandillas —Sergio—, no hay trabajo —Chon—. Lo anterior sugiere que no existen las condiciones indispensables para que México sea considerado un país plenamente seguro.

Tabla 1. Trayectoria.

Nombre	Género u orientación sexual/edad	R1 Percepción lugar de origen	V	R2 Frontera México-Guatemala	V	R3 México	V	R4 Tapachula o Tenosique	V
Fulvia	Chica Trans./s.d.	Migrantes	A	Abusos y corrupción	-	Trabajo	+	La 72(+), racismo(-)	A
Saúl	Hombre/15	Bonito (+) pero hay peligro (-)	A	No sabe	A	Grande	0	Chulo	+
Carlos	Hombre/17	Violencias, pandillas, muerte	-	Violencia. No poder andar libre	-	Hermanos	+	Refugio	+
Sara	Mujer/18	Delincuencia, policía corrupta	-	Cruce	A	Donde estoy	A	Casa de refugio	+
Vico	Hombre/20	Violencia, corrupción	-	Corrupción	-	Violencia	-	Rechazo, narco, maras	-
Mauro	Hombre/23	Corrupción, inseguridad	-	Lugar desconocido	0	Nuevo país	0	Lugar para habitar	0
Lobo	Hombre/20s	Muerte	-	Violación, muerte	-	Muerte/sangre (-), gente que lucha (+)	A	Racismo	-
Oscar	Hombre/29	Peligro	-	Peligro	-	País que uno busca para ser libre	+	Lugar para sobrevivir	+
Maco	Hombre/30	Antes era bonito	-	Nada	A	Agradable para vivir	+	Encontrar trabajo	+
Javier	Hombre/38	Mi familia	+	El Ceibo	A	Le da miedo	-	Sin respuesta	0
Karla	Mujer/39	Pobreza, muerte, violencia	-	Cansancio, violación	-	Deportación	-	La 72 (protección)	+
Félix	Hombre/43	Difícil, no se puede vivir	-	El Ceibo, peligro	-	Mejor que Honduras	+	Lugar bueno para trabajar	+
Alba	Mujer/46	Feo, mucha violencia	-	Colindancia	A	Sin respuesta	0	México	A
Lola	Mujer/55	No se puede vivir	-	Tecún Umán	A	Ciudad Hidalgo	A	Chiapas	A
Cesar	Hombre/19	Comida típica (+), lugar inseguro (-)	A	Frontera fácil	+	Tranquilidad, seguridad, discriminación	A	Lugar donde vivo	A

Tabla 1. Trayectoria.

Nombre	Género u orientación sexual/edad	R1 Percepción lugar de origen	V	R2 Frontera México-Guatemala	V	R3 México	V	R4 Tapachula o Tenosique	V
Julia	Chica Trans./22	Bonito pero peligroso para comunidad LGBTI	A	Tecún Umán	A	D. F.	A	Albergue	+
Lucas	Hombre/23	Playas (+), asco al sistema político (-)	A	El Ceibo, asalto	-	Mexicali	A	La 72 (protección)	+
Homero	Gay/24	Se soltaron pandillas	-	Tecún Umán	A	Sin respuesta	0	El hotel	A
Sheila	Mujer/33	Origen	A	Tristeza	-	Protección	+	Protección	+
María	Mujer/38	Delincuencia, decadencia económica	-	Mi salvación	+	Mi tranquilidad	+	Lugar de estancia	+
Leo	Hombre/42	Me viene a la mente el recuerdo, tristeza	-	Camino para llegar aquí	A	Alternativa para salvar la vida	+	Esperanza	+
Rina y Miguel	Rina/44 Miguel/47	Ella: el país del que salí huyendo. Miedo. Él: lo extraño	-	Ella: gran reto, no se sabe que pasará. Él: se sufre al pasar y pensar en lo que deja atrás	-	Ella: lugar donde están tíos Él: brindó ayuda.	+	Ella: sin pandillas Él: bonito	+
Chon	Hombre/19	Quiero regresar	+	Tranquila (+), peligro (-)	A	Sin respuesta	0	No hay trabajo	-
Sergio	Hombre/25	Mi familia (+). El gobierno ha descuidado (-)	A	Pandillas	-	Pandillas	-	Lugar donde vivo	A
		Sumatorias Reactivo 1: (-) 15 respuestas (*) 2 respuestas (A) 7 respuestas (0) ninguna respuesta		Sumatorias Reactivo 2: (-) 11 respuestas (+) 2 respuestas (A) 10 respuestas (0) 1 respuesta		Sumatorias Reactivo 3: (-) 4 respuestas (+) 9 respuestas (A) 6 respuestas, (0) 5 respuestas		Sumatorias Reactivo 4: (-) 3 respuestas (+) 13 respuestas (A) 6 respuestas (0) 2 respuestas	

Fuente: elaboración propia. Nota: azul celeste = Honduras; azul claro = El Salvador; azul oscuro = Guatemala; V = valencia.

En el bloque *procedimientos y medidas de protección* (véase tabla 2) sobresalen las calificaciones positivas. Más de la mitad de los informantes ofrecen respuestas que podrían denominarse optimistas, según lo demuestran las actitudes para R1 y R2. Merece particular atención R3, porque ante la adversidad se encontraron manifestaciones de actitudes proactivas: agarrar el tren —Saúl—, apelar —Sara— o pedir revisión —Maco—, seguir firme —Lobo—. Son respuestas de optimismo o resistencia, encarnan la expectativa que albergan los solicitantes con relación a que se les otorgue la condición de refugio.

No obstante, determinadas actitudes requieren de una indagación más detallada: primero, la cantidad de respuestas con 0 sobre la visa humanitaria (R4) es indicativa de que mucha gente no sabía sobre lo que se les preguntaba, desconocían esa medida de protección; segundo, apelar a la intervención divina —Vico: seguir orando; Julia: «¡Jesucristo!»; Chon: en las manos de Dios— abre interrogantes que no se pueden resolver a entera satisfacción: ¿hay resignación o confianza depositada en una fuerza superior que todo lo puede?, ¿la actitud se concibe más allá de cualquier esperanza posible o es una manera de racionalizar que algo bueno pueda acontecer?, ¿se trata de un recurso para lidiar con el trauma y la penuria (Lusk *et al.*, 2019)? El designio divino puede significar optimismo, pero resignarse a esa fuerza suprema también puede interpretarse como una actitud conformista, por ello se le atribuye simultáneamente una carga positiva y una negativa.

[191]

Dentro de todo el espectro de actitudes, el bloque *autoridades* (véase tabla 3) contiene el mayor número de respuestas con carga negativa. Muchos informantes fueron categóricos en su actitud de rechazo hacia diferentes representantes de la autoridad; algunos sustentaban actitudes mixtas, es decir, simpatía hacia ciertos cuerpos de seguridad, pero repulsa para otros —Sara, Oscar, Lucas—; solo Javier y Leo calificaron favorablemente a todas las autoridades. No obstante, es necesario señalar la existencia de actitudes neutrales. Ejemplo: Reactivo: agente de INM. Respuesta: Ni mal ni bien —Félix—. La ambigüedad en las respuestas de Félix —y Lola— también puede ser interpretada como un desconocimiento sobre las funciones de cada corporación.

Tabla 2. Procedimientos y medidas de protección.

Nombre	R1 Solicitar refugio	V	R2 Refugio otorgado	V	R3 Refugio rechazado	V	R4 Visa humanitaria	V
Fulvia/Chica Trans./s.d.	Algo falso	-	No existe	-	Lo más frecuente	-	Aparente protección	-
Saúl/Hombre/15	Sí	+	Encantado	+	Agarrar el tren	+	Sin respuesta	0
Carlos/ Hombre/17	Nueva oportunidad que te da la vida	+	Vivir en paz	+	Insulto	-	Esa \$*%! no es para mí; para los que desean ir al Norte	-
Sara/Mujer/18	Resolución positiva	+	Trabajar en México	+	Apelar	+	Sin respuesta	0
Vico/Hombre/20	No existe, falsa promesa	-	No sé si me den eso, solo ilusionan a la gente	-	Seguir orando	-+	No sabe	0
Mauro/Hombre/23	Protección para personas perseguidas...	0	Los que no cumplen los requisitos para solicitar refugio	0	Personas que sí lograron calificar para el refugio	0	A quienes se les otorga por haber sido violados sus derechos	0
Lobo/Hombre/20s	Hacer que la gente desespere para que se vaya	-	Privilegio para pocos	-	Seguir firme a pesar de que se le niega a la mayoría	+	No creo en eso	-
Oscar/Hombre/29	Pedir ayuda	+	Posibilidad de quedarse en México	+	No poder estar en el país	-	Documento para transitar en el país	+
Maco/Hombre/30	Bienestar, fuera de peligro	+	Oportunidad para vivir aquí	+	Pedir revisión	+	Chance para quedarse	+
Javier/Hombre/38	Quisiera agarrar los papeles	A	Apelar y trasladarse a Ciudad de México	+	Me puse mal [cuando lo rechazaron]	-	Sin respuesta	0
Karla/Mujer/39	Sin respuesta	0	Esperanza	+	Espera que le salga	+	No sabe	0
Felix/Hombre/43	Por problemas en Honduras	A	Respuesta confusa	A	Inseguro de ser rechazado	-	Respuesta confusa	A
Alba/Mujer/46	Ir a un albergue	+	Asilo	+	No sabe	0	Traición	-

Tabla 2. (Continuación).

Nombre	R1 Solicitar refugio	V	R2 Refugio otorgado	V	R3 Refugio rechazado	V	R4 Visa humanitaria	V
Lola/Mujer/55	Residencia permanente	+	complementaria	A	Visa	A	Refugio	+
Cesar/Hombre/19	Pedir apoyo	+	Nuevas oportunidades	+	Decepción	-	Boleto para continuar viaje	+
Julia/Chica Trans./22	Sí	+	Bendito Dios	-+	¡Jesucristo!	-	Bueno	+
Lucas/Hombre/23	No le interesa	-	Una mentira	-	Algo común	-	Negar protección	-
Homero/Gay/24	Migrantes	A	Felicidad	+	Tristeza	-	Alegre	+
Sheila/Mujer/33	Buscar ayuda	+	Sí [le fue otorgado]	+	Sin respuesta	0	No sabía	0
María/Mujer/38	Comar	+	Sí [le fue otorgado]	+	Su hijo	+	Su hijo	+
Leo/Hombre/42	Oportunidad para quedarse	+	Esperanza obtenida	+	Desilusión	-	Algo bueno	+
Rina/44, Miguel/47	Ella: solución	+	Esperanza	+	¿A dónde ir?	-	Último recurso	A
Chon/Hombre/19	Estar más tranquilo	+	No lo dan	-	En las manos de Dios	+-	No sabe	0
Sergio/Hombre/25	Vivir libre	+	Mucho agradecimiento	+	Mucha tristeza	-	Un poco de felicidad	+
	Sumatoria R1: (-) 4 respuestas (+) 15 respuestas (A) 3 respuestas (0) 2 respuesta		Sumatoria R2: (-) 5 respuestas (+) 16 respuestas (A) 2 respuestas (0) 1 respuestas		Sumatoria R3: (-) 12/14 respuestas (+) 6/8 respuestas (A) 1 respuestas (0) 3 respuestas		Sumatoria R4: (-) 5 respuestas (+) 9 respuestas (A) 2 respuestas (0) 8 respuestas	

Fuente: elaboración propia. Nota: azul celeste = Honduras; azul claro = El Salvador; azul oscuro = Guatemala; V = valencia.

[194]

Tabla 3. Autoridades.

Nombre	R1 Agente de INM	V	R2 Estación Migratoria	V	R3 Policía Federal	V	R4 Policía Municipal	V	R5 Ejército	V
Fulvia/Chica Trans./s.d.	Violadores	-	Prisión	-	Abusadores	-	Abusadores	-	Abusadores	-
Saúl/Hombre/15	Miedo	-	Sin respuesta	0	No	-	Sin respuesta	0	Mucho peor	-
Carlos/ Hombre/17	Nos tratan como animales	-	Esclavitud	-	Nos tratan como animales	-	Nos tratan como animales	-	Nos tratan como animales	-
Sara/Mujer/18	Me persiguen	-	Lugar donde solicita refugio	+	Te cuidan	+	Municipio	A	Me protege	+
Vico/Hombre/20	Corrupción	-	Lugar feo	-	Abusadores	-	Corruptos	-	Sin opinión	0
Mauro/Hombre/23	Personas que deportan migrantes	0	Lugar para migrantes que son atrapados	0	No sabe que decir	0	Agentes que cuidan el estado	0	Personas que radican la corrupción	0
Lobo/Hombre/20s	Represión	-	Cárcel	-	Vendidos	-	Basura	-	Vendidos	-
Oscar/Hombre/29	Buenos y malos	A	Ni malo ni bueno	A	Ladrones	-	Sin problema	+	Ladrones	-
Maco/Hombre/30	Sin respuesta	0	Sin respuesta	0	Sin respuesta	0	Sin respuesta	0	Peor que policía	-
Javier/Hombre/38	Ayudan	+	No quiere estar detenido ahí	-	No le han hecho mal	+	No le han hecho mal	+	Buenos	+
Karla/Mujer/39	Abusadores	-	Lugar feo	-	Abusadores	-	Desconfía	-	Desconfía	-
Felix/Hombre/43	Ni mal ni bien	A	Todo bien	+	Ni mal ni bien	A	Sin comentario	0	Sin comentario	0
Alba/Mujer/46	No tiene idea	0	Migrar	A	Municipales	A	Municipales	A	Batallón	A
Lola/Mujer/55	Policía	A	Policía	A	Migración	A	Judicial	A	Federal	A
Cesar/Hombre/19	Quienes me regresan a una pesadilla	-	Lugar de detención	0	Autoridad	A	Gente que está de adorno, no hace nada	-	Autoridad	A

Tabla 3. (Continuación).

Nombre	R1 Agente de INM	V	R2 Estación Migratoria	V	R3 Policía Federal	V	R4 Policía Municipal	V	R5 Ejército	V
Julia/Chica Trans./22	Policías	A	Alejarse de eso	-	Nada	0	Sin respuesta	0	Cuidan	+
Lucas/Hombre/23	\$**%! abusadores	-	Precariedad	-	Ladrones, han robado muchas veces	-	Ladrones, basura, extorsionadores	-	Buenas personas	+
Homero/Gay/24	Federal	A	Retención	-	Federal	A	Alcaldía	A	Militares	A
Sheila/Mujer/33	Temor	-	Temor grande	-	Temor	-	Miedo	-	Temor	-
María/Mujer/38	Riesgo	-	Temor de encierro	-	Pánico	-	Autoridad	A	No le da temor	+
Leo/ Hombre/42	Ayudan	+	Lugar donde nos dan oportunidad de poder llegar	+	Ayudan	+	Buen trato	+	Ayudan	+
Rina/44, Miguel/47	Ella: miedo Él: mala imagen	-	No sabían que era	0	Ella: al inicio, temor Él: mala imagen	-	Ambos: en general, buena imagen	+	Ella: apoyo Él: buenas personas	+
Chon/Hombre/19	Golpean a los migrantes	-	Maltratos	-	Golpean a los migrantes	-	Golpean a los migrantes	-	Golpean a los migrantes	-
Sergio/Hombre/25	Guatemala	A	Deportación	-	Nada	0	Muchas veces, secuestro	-	Protección	+
	Sumatorias R 1: (-) 13 respuestas (+) 2 respuesta (A) 6 respuestas (0) 3 respuestas		Sumatorias R 2: (-) 13 respuestas (+) 3 respuestas (A) 3 respuestas (0) 5 respuestas		Sumatorias R 3 (-) 12 respuestas (+) 3 respuestas (A) 5 respuestas (0) 4 respuestas		Sumatorias R 4: (-) 10 respuestas (+) 4 respuestas (A) 5 respuestas (0) 5 respuestas		Sumatorias R 5: (-) 9 respuestas (+) 8 respuestas (A) 4 respuestas (0) 3 respuestas	

Fuente: elaboración propia. Nota: azul celeste = Honduras; azul claro = El Salvador; azul oscuro = Guatemala; V = valencia.

Las autoridades con menos reacciones negativas fueron los elementos castrenses. Uno de cada tres informantes calificó en forma positiva a los militares, resultado afín a lo reportado por Ramos, Coraza y Martínez (2018, pp. 67-68). La actitud positiva puede estar ligada a la percepción de que las fuerzas armadas son menos susceptibles de corrupción que otras autoridades mexicanas (para una opinión contraria, véase WOLA, 2017, noviembre). Los centroamericanos llegan de países en los cuales la represión policial y la militarización de la vida en sociedad han desempeñado un papel importante en la historia reciente. Obviamente, las actitudes también se formarán en función del contacto directo con los representantes del Gobierno mexicano, en algunos casos son favorables, en otros no.

[196] Indiscutiblemente la connotación negativa más fuerte se concentra en los reactivos del bloque (*in*)seguridad (véase tabla 4). La inseguridad tiene que ver con experiencias dolorosas que motivaron la huida. También está asociada a la condición no autorizada en la que llegan los solicitantes a México, la cual los hace enfrentar situaciones de precariedad. A la vez, refleja la incertidumbre que experimentan quienes esperan una resolución a su petición de refugio. En este punto es necesaria una explicación. No hay manera de escapar a la carga negativa, inherente al sentido común, asociado a los reactivos «inseguridad», «no tener papeles», «ser víctima». En esta investigación se carece de una salida metodológica para justificar que la respuesta emocional esperada que se les otorga a estos reactivos sea, en consecuencia, negativa. Establecido lo anterior, se arriesga aquí el introducir un sesgo al trabajo, pero sin prejuicio alguno. Justamente para detectar formas de pensamiento disidentes a lo que se asume y designa como naturalmente negativo y adverso, resultó útil e importante que aparecieran en las respuestas valores indeterminados, e incluso positivos, a reactivos que son contrarios a la razón. Por ello se observa que ciertas respuestas de Sara, Lobo y Julia toman particular significancia para vislumbrar algo así como un posicionamiento político de resistencia, no obstante que ese discurso es atenuado por las limitaciones y las condiciones materiales que enfrentan los propios sujetos.

Hay muy poca ambigüedad en las respuestas a este bloque, ya que la gente está consciente de la difícil realidad que enfrenta, de encontrarse inestables y prácticamente indefensos. Reactivo: «inseguridad». Respuestas: nadie ayuda, a nadie le importa —Vico—; vivir con miedo, en peligro —Carlos—; no tengo papeles, no tengo nada —Félix—.

Tabla 4. (In)seguridad.

Nombre	R1 Ser víctima	V	R2 Riesgo	V	R3 No tener papeles	V	R4 Inseguridad	V
Fulvia/Chica Trans./s.d.	Ser atacada, asesinada... la vida de los migrantes no importa	-	Que te puedan matar	-	No ser nada... como no tenemos papeles no valemos nada	-	Es parte de lo que soy... muerte	-
Saul/Hombre/15	Muy feo	-	Tener la vida a perder o no	-	Seguir siendo migrante	-	Sin respuesta	0
Carlos/Hombre/17	...somos víctimas porque no podemos defendernos... no tenemos igualdad	-	Peligro de morir	-	...no tener papeles te hace víctima porque te hace débil...	-	Vivir con miedo, en peligro	-
Sara/Mujer/18	Denunciar	+	Ser perseguida, deportada	-	Bien	A	Al país, o sea, al Estado	-
Vico/Hombre/20	Víctimas de nuestros gobiernos y porque en México nos matan	-	Riesgo de ser secuestrados... somos personas que nos secuestran para tener riqueza los criminales	-	Somos víctimas porque no tenemos papeles	-	Nadie ayuda, a nadie le importa, desprotección	-
Mauro/Hombre/23	Persona que ha sido secuestrada, apuñalada, entre otros	0	No conocer a lo que uno está expuesto al salir del país	0	Persona que no ha nacido en el país	0	No tener protección por parte del Estado o el Gobierno para sí mismo	0
Lobo/Hombre/20s	Si lo dice un migrante en forma genuina es porque lo han dañado	-	La gente pobre siente, está expuesta al riesgo...a la muerte	-	...la «banda» garífuna no crece pensando en fronteras, límites y papeles así que... yo voy a seguir sin papeles	+	Así vivimos los migrantes, todo el tiempo conviviendo con el riesgo, la inseguridad, la muerte	-

Tabla 4. (Continuación).

Nombre	R1 Ser víctima	R2 Riesgo	R3 No tener papeles	R4 Inseguridad	V	V
Oscar/Hombre/29	Depende, si hay un asalto, algún oficial o algo así	A Malo, no tener oportunidad de conseguir un buen trabajo	- Que te deporten a tu país	- La policía allá [Honduras] no es nada, uno le tiene miedo	-	-
Maco/Hombre/30	Lo peor que hay, más cuando hay extorsión	- Sin respuesta	0 Extender la mano y explicarle	- En mi país, lo peor	A	-
Javier/Hombre/38	Yo he sido amenazado por pandillas y me han extorsionado	- Que le pueda pasar algo a uno	- Sentirme inseguro	- No estar seguro de lo que uno está haciendo	-	-
Karla/Mujer/39	No poder defenderse	- Estar expuesto a violación	- Es como no ser nada. No poder protegerse	- Que te pase algo, morir	-	-
Félix/Hombre/43	No me gustaría ser víctima, de ninguna clase	- Me gustaría buscar una aventura donde no haya riesgo	A No me siento seguro	- No tengo papeles, no tengo nada, no soy mexicano	-	-
Alba/Mujer/46	Que la asalten	- Que pueda ser violada	- Ser migrante	- No sabe	-	0
Lola/Mujer/55	Ultrajada	- Peligro	- Indocumentado	- Persecución	-	-
Cesar/Hombre/19	Lo que viví [algo malo]	- Algo que tomamos cuando salimos de nuestro país	- Seguir igual, cada día	- Es caminar aquí, sin documentos legales	A	-
Julia/Chica Trans./22	Ojalá no	- Cuidado [estar alerta]	- Ver cómo los consigo	- Sin respuesta	+	0
Lucas/Hombre/23	Me recuerda a mí. He sido víctima de muchos eventos	- El Salvador. Por los altos índices de criminalidad es un riesgo grande vivir allá	- Me resulta a peligro. Pasar México sin papeles es un peligro	- Viaje... es inseguro el destino, lo que va a pasar ahora, lo que va a pasar mañana, es incierto...	-	-

Tabla 4. (Continuación).

Nombre	R1 Ser víctima	V	R2 Riesgo	V	R3 No tener papeles	V	R4 Inseguridad	V
Homero/Gay/24	Asalto	-	Peligro	-	Deportación	-	Igual, peligro	-
Sheila/Mujer/33	Estafadores	A	Sin respuesta	0	vulnerabilidad	-	Sin respuesta	0
María/Mujer/38	Lo he sentido en tres ocasiones, violación, robo y un intento de homicidio	-	Ser deportada, que le sucedan cosas	-	Imposibilidad de tener trabajo	-	Ingresar a un país desconocido	-
Leo/Hombre/42	Víctima de abusos [...] parte de una lucha que quiere la persona [+]	A	Ya sabemos que hay un riesgo en el camino, como perder la vida	-	...vivir con un miedo, siempre, de que en cualquier momento vas a ser regresado a tu país	-	En todo lugar la hay, pero no tanto como en nuestro país	-
Rina/44, Miguel/47	Ella: dice mucho [llora] Él: no comer, no tener un asentamiento	-	Temor de que suceda algo	-	Es como no poder trabajar	-	Vivir en El Salvador	-
Chon/Hombre/19	Aquellos que mueren	-	Cuando algo malo va a suceder	-	Ser ilegal	-	Cuando algo malo va a suceder	-
Sergio/Hombre/25	Delincuencia	-	Regresar a tu país	-	Meterte en problemas	-	En tu país	-
	Sumatoria R1: (-) 19 respuestas (+) 1 respuestas (A) 3 respuestas (0) 1 respuestas		Sumatoria R2: (-) 20 respuestas (+) 0 respuestas (A) 1 respuestas (0) 3 respuestas		Sumatoria R3: (-) 18 respuestas (+) 2 respuestas (A) 3 respuestas (0) 1 respuestas		Sumatoria R4: (-) 19 respuestas (+) 0 respuestas (A) 0 respuestas (0) 5 respuestas	

Fuente: elaboración propia. Nota: azul celeste = Honduras; azul claro = El Salvador; azul oscuro = Guatemala; V = Valencia.

Incluso obtener la condición no garantiza un mínimo de seguridad porque hay factores estructurales y culturales adversos, tales como la falta de acceso a trabajo digno, escaso apoyo gubernamental y el rechazo, xenofobia y discriminación de que son objeto los centroamericanos en Tapachula y Tenosique. Otro factor en contra para alcanzar la seguridad plena es la presencia de Maras en México. La inseguridad imbrica y concentra toda la experiencia de un migrante que solicita la condición de refugiado, desde lo que acaece en su viaje, pasando por enfrentarse a las autoridades, hasta el resultado al procedimiento. Las actitudes se refuerzan y ligan unas a otras. Se puede llegar a ser víctima por estar en riesgo, a su vez, sinónimo de inseguridad. Es no existir. Reactivo: no tener papeles. Respuestas: no somos nada porque no tenemos papeles... como nosotros los migrantes no tenemos papeles, no valemos nada... no existimos —Fulvia—; es como no ser nada —Karla— (Green, 2011). Este panorama es reflejo de una condición de vida, sobre el pasado —trayectoria peligrosa—, el presente —la esperanza de obtener protección, enfrentar autoridades, nuevo país, entre otros— y, hasta cierto punto, el futuro —incertidumbre, protección nominal, seguridad endeble—.

[200]

Se plantea aquí la tesis de que quienes no dieron respuesta al reactivo «inseguridad» fue porque esa era su forma de autoprotección, incluso de evasión, para no pensar en un desenlace indeseado. El caso de Mauro resulta paradigmático. En sus respuestas para todos los bloques el entrevistado define los reactivos, pero no los califica. No habla de sus percepciones emotivas o sensoriales. Él organiza sus respuestas de tal manera que pareciera que hay un «rompimiento» entre sus emociones y su pensamiento, con un control volitivo de la parte racional sobre la parte emocional, a manera de esquiva.

Allende las connotaciones positivas asociadas a los procedimientos para solicitar medidas de protección y las cargas negativas que puedan vincularse a la trayectoria, las experiencias de inseguridad o a las autoridades en México, hay individuos que muestran actitudes no-pasivas y con ello manifiestan CA. Se presentan primero las respuestas que dan cuenta explícita de una proyección de capacidad agentiva, para luego interpretar con detenimiento las réplicas amplias que dio a los reactivos un solicitante de la condición.

- Reactivo: refugio rechazado. Respuesta: agarrar el tren —Saúl—.
- Reactivo: ser víctima. Respuesta: denunciar —Sara—.
- Reactivo: no tener papeles. Respuesta: seguir [migrando] sin papeles —Lobo—; ver cómo los consigo —Julia—.

Lobo, hondureño, del pueblo garinagu, quien no reveló su edad, es el exponente más sobresaliente del migrante que intenta mostrar su CA a través de actitudes que confrontan e interpelan un discurso normalizado en el mundo de las organizaciones sociales, de los organismos internacionales y de la propia academia. Como parte de esa narrativa naturalizada, muchos migrantes son vistos, en general, como víctimas de sus propias circunstancias porque se les considera inherentemente indefensos. Sin embargo, Lobo no asume esa actitud. Sus respuestas a la posibilidad de obtener o no la condición (véanse tablas 1 y 2) muestran que inyecta a su actitud una capacidad agentiva potencial. Él va un paso más allá e interpela con sus respuestas la construcción simple de actitudes —positivo o negativo— y del significado de nociones que se dan por sentadas, de la construcción de ese *otro*. Las siguientes citas textuales proyectan su percepción contestataria sobre México y la noción de víctima:

Entrevistadora: ¿Qué se le viene a la mente cuando le digo México?

Lobo: [...] en Honduras yo solo era mano de obra barata, por ser negro y pobre. Y también era esa persona a la que le puedes quitar lo poco que tiene, su tierra. Y bueno, a un hombre negro y pobre solo le queda salir, solo le queda eso y claro, como es negro y pobre no tiene opciones. La opción más cercana es México, en donde también va a ser eso, un hombre negro y pobre que nadie quiere, a quien fácilmente puedes matar, porque solo es mano de obra barata, eso es. Es así para nosotros, nuestras opciones son tan limitadas [...]. Es muy feo porque estamos atrapados [...], así vivimos, atrapados, conviviendo con la muerte todos los días, entre México y Centroamérica. Pero así es si eres pobre en este sistema [...] (comunicación personal, Tenosique, 19 de agosto, 2017).

[201]

La cita revela a un interlocutor consciente de la situación que vive, del sistema imperante que lo inmoviliza y coloca en limbo —«así vivimos, atrapados»—, y que lo orilla a la inseguridad —«conviviendo con la muerte»—. En términos marxistas diríamos que tiene conciencia de clase y, por otra parte, conciencia identitaria por ser miembro de un grupo discriminado. Aunque su capacidad de respuesta agentiva es neutralizada por el peso del sello securitario en torno al tema migratorio por las condiciones del contexto en el cual pide refugio —discriminación, poco apoyo gubernamental— y, hasta cierto punto, por el proceso mismo —lo prolongado del trámite, pausas que inmovilizan—, él mantiene una firme actitud combativa, ciertamente politizada.

Entrevistadora: Bien Lobo, y sobre el hecho de ser víctima, ¿qué opina?

Lobo: Bueno, es parte de lo mismo, si lo dice un migrante es genuino y bueno, te lo está diciendo porque lo han dañado y eso le duele. También existen otros migrantes que lo utilizan para ganar dinero o algo, pero quiero pensar que la mayoría somos sinceros cuando decimos que hemos sido víctimas en nuestros países o en el camino, igual, los elevaditos de [organismo internacional], no saben de qué hablan y nos hacen ellos víctimas, para mantener su rollo, ya sabes [...] (comunicación personal, Tenosique, 19 de agosto, 2017).

En esta parte Lobo da a entender que existe la posibilidad de una manipulación del discurso o el uso avieso de la narrativa de victimización —riesgo, vulnerabilidad— (Mainwaring, 2016). Categorizar en forma acrítica a los migrantes en su papel de víctimas es estigmatizar a las personas como intrínsecamente vulnerables, para enfatizar la diferencia del *otro*, es asignar ciertas formas de comportamiento a una de esas etiquetas (Brown, 2011, p. 316), lo cual puede tener como resultado una mayor exclusión de esos migrantes y, hasta cierto punto, una manera de despolitizarlos. La interpelación que hace Lobo llama al replanteamiento de un léxico que se asume de manera convencional, pero que debe ser objeto de cuestionamiento.

[202]

Conclusiones

Gran parte de la experiencia migratoria en la búsqueda de la condición de refugiado en México deviene en un proceso muy adverso para los centroamericanos que lo viven. Así, hay muchas más respuestas categóricas sobre actitudes negativas y menos positivas. También las hay replicas ambivalentes que no pueden plantearse en forma tajante, como es el caso de las trayectorias.

La comprensión de las percepciones y actitudes contribuye al análisis de cómo los solicitantes de refugio centroamericanos conceptualizan y comunican su visión del mundo circundante desde su particular posición. La manera en que conciben su propio país, la percepción del lugar en el que se encuentran en un momento específico de su travesía, su imaginario del destino deseado o planeado, la visión de las autoridades y de su experiencia con los procedimientos y el acceso a medidas de protección puede ser útil para entender mejor la forma en que ellos se relacionan entre sí, con la sociedad a la que llegan y con los servidores públicos. Si bien existe el anhelo de rehacer

una vida, predomina la sensación de incertidumbre generalizada. Por las razones ya expuestas la seguridad integral que un refugiado debería esperar es exigua en el mejor de los casos. Por ello se habla de indeterminación, precariedad e (in)seguridad. En consecuencia, resulta difícil considerar que en el sur de México existan las condiciones adecuadas de seguridad y acogida para la eventual integración de estos refugiados.

Las respuestas psicológicas de un ser humano ante el infortunio pueden ser negativas —manifestándose en estrés postraumático, reacción psicológica angustiante—, neutrales —resiliencia— o positivas —activación de habilidad para enfrentar la adversidad—. La persona puede pasar de un estado a otro al transcurrir los días o quedar «suspendida» más tiempo en alguna de las primeras dos condiciones. Por ello, todo recurso cognitivo, emocional y psicológico es importante para superar un hecho adverso, para salir de él —hacerle frente—. La capacidad agentiva (CA), específicamente, desempeña un papel fundamental para no quedarse instalado en el sufrimiento, en el dolor, en la incertidumbre.

Aunque la CA se ve coartada por factores estructurales —como el régimen securitario que prevalece en el país— y otros que representan limitaciones reales, pero que podrían ser superados, por ejemplo, el limitado conocimiento sobre las medidas de protección con el que arriban los potenciales solicitantes de la condición a México, existen personas como Lobo, Saúl y Sara que no se muestran impasibles ante la adversidad o resignados a un posible resultado desfavorable, a saber, el rechazo de la condición. Algunos, como Lobo, tienen claro que no necesitan ser «rescatados» para representar el papel de víctima que puede llegar a vincularse con la figura del refugiado. Aunque ciertas actitudes transmiten algo que asemeja un posicionamiento político, la cruda realidad es que su alcance real resulta prácticamente nulo. La resistencia está limitada al plano meramente discursivo por las condiciones objetivas en las que se encuentran los solicitantes. En un entorno adverso siempre existe la posibilidad de ir re-ajustando el potencial de CA y la viabilidad de esa capacidad agentiva queda manifiesta en estrategias, como iniciar nuevos procedimientos, en mostrar resiliencia a través de una CA instrumental «apática» —los solicitantes no son seres indiferentes, pero es algo que hacen en forma consciente para lograr ciertos fines— ya que, en el fondo, la esperanza se proyecta por encima de la incertidumbre.

[203]

Referencias bibliográficas

1. Amenusca, Cristina. (2011). Percepciones sobre los migrantes mexicanos en el condado de Gwinnett, Georgia: fricciones y encuentros en el sur estadounidense. *Norteamérica*, 6, pp. 35-70.

2. Arriola, Luis A. (2018). Aportes para evaluar el desempeño inicial del Programa Frontera Sur. En: Castellanos López, Nayar (coord.). *Procesos migratorios en la Centroamérica del siglo XXI* (pp. 23-46). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

3. Avendaño, Cecilia; Krause, Marianne y Winkler, María. (1993). Representaciones sociales y teorías subjetivas: relevancia teórica y aplicaciones empíricas. *Psyche*, 2 (1), pp. 107-114.

4. Basok, Tanya & Rojas, Martha. (2018). Precarious Legality: Regularizing Central American migrants in Mexico. *Ethnic and Racial Studies*, 41 (7), pp. 1274-1293. DOI: 10.1080/01419870.2017.1291983

5. Booth, John A.; Wade, Christine & Walker, Thomas. (2014). *Understanding Central America: Global Forces, Rebellion and Change*. New York: Routledge.

6. Braithwaite, Alex; Chu, Tiffany S.; Curtis, Justin & Ghosn, Faten. (2019). Violence and Perception of Risk Associated with Hosting Refugees. *Public Choice*, 178, pp. 473-492. DOI: 10.1007/s11127-018-0599-0

[204]

7. Brown, Kate. (2011). «Vulnerability»: Handle with Care. *Ethics and Social Welfare*, 5 (3), pp. 313-321. DOI: 10.1080/17496535.2011.597165

8. Buzan, Barry; Wæver, Ole & de Wilde, Jaap. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

9. Clark-Kazak, Christina. (2009). Representing Refugees in the Life Cycle: A Social Age Analysis of United Nations High Commissioner for Refugees Annual Reports and Appeals 1999-2008. *Journal of Refugee Studies*, 22 (3), pp. 302-322. DOI: 10.1093/jrs/fep012

10. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). (2019, enero 14). Boletín estadístico de solicitantes de refugio en México. Comar 2017. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>

11. Coraza, Enrique. (2018). Pensando el espacio transfronterizo México-Guatemala y sus movilidades humanas. En: Arriola, Luis y Coraza, Enrique (eds.). *Ráfagas y vientos de un sur global. Movilidades recientes en estados fronterizos del sur-sureste de México* (pp. 25-51). San Cristóbal de Las Casas & New York: Ecosur & Peter Lang.

12. Crawley, Heaven & Hagen-Zanker, Jessica. (2019). Deciding Where to Go: Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences. *International Migration*, 57 (1), pp. 20-35. DOI: 10.1111/imig.12537

13. Cruz, Tania. (2011). Racismo cultural y representaciones de inmigrantes centroamericanas en Chiapas. *Migraciones Internacionales*, 6 (2), pp. 133-157.
14. Delgado, David. (2008). Percepciones de la inmigración e integración en Costa Rica. *Papeles de Población*, 14 (57), pp. 56-91.
15. Fajardo, Rocío y Soriano, Rosa. (2016). La construcción mediática de la migración en el Mediterráneo: ¿no-ciudadanía en la prensa española? *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 6 (1), pp. 141-169. DOI: 10.25115/riem.v6i1.419
16. Festinger, Leon; Schachter, Stanley & Back, Kurt. (1950). *Social Pressures in Informal Groups: A Study of a Housing Community*. New York: Harper. DOI: 10.2307/3707362
17. Fozdar, Farida & Torezania, Silvia. (2008). Discrimination and Well-Being: Perceptions of Refugees in Western Australia. *International Migration Review*, 42 (1), pp. 30-63. DOI: 10.1111/j.1747-7379.2007.00113.x
18. Franzoi, Stephen. (2007). *Psicología Social*. México, D. F.: McGraw-Hill.
19. Galindo, Sandra E. (2019). Las palabras importan: representación de los inmigrantes mexicanos en periódicos de México y Estados Unidos. *Migraciones Internacionales*, 10 (36). DOI: 10.33679/rmi.v1i1.2024
20. Galton, Francis. (1879). Psychometric experiments. *Brain*, 2, pp. 149-162. DOI: 10.1093/brain/2.2.149
21. Gill, Nick; Caletrío, Javier & Mason, Victoria. (2011). Introduction: Mobilities and Forced Migration. *Mobilities*, (6) 3, pp. 301-316. DOI: 10.1080/17450101.2011.590032
22. Green, Linda. (2011). The Nobodies: Liberalism, Violence and Migration. *Medical Anthropology*, 30 (4), pp. 366-385. DOI: 10.1080/01459740.2011.576726
23. Gross, Richard. (2007). *Psicología. La ciencia de la mente y la conducta*. México, D. F.: El Manual Moderno.
24. Hercowitz-Amir, Adi; Raijman, Rebeca & Davidov, Eldad. (2017). Host or Hostile? Attitudes towards Asylum Seekers in Israel and in Denmark. *International Journal of Comparative Sociology*. 58 (5), pp. 416-439. DOI: 10.1177/0020715217722039
25. Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. (2014). *Metodología de la Investigación*. México, D. F.: Mc Graw-Hill.
26. Hiskey, Jonathan T.; Cordova, Abby; Malone, Mary F. & Orcés, Diana M. (2018). Leaving the Devil You Know: Crime Victimization, US Deterrence Policy, and the Emigration Decision in Central America. *Latin American Research Review*. 53 (3), pp. 429-447. DOI: 10.25222/larr.147
27. Human Rights Watch. (2016, marzo 31). Puertas Cerradas. El fracaso de México en la protección de niños y niñas migrantes de América Central. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>

28. Kimble, Charles; Hirt, Edward; Díaz-Loving, Rolando; Hosch, Harmon; Lucker, G. William y Zárata, Michael. (2002). *Psicología social de las Américas*. México, D. F.: Pearson Educación de México.

29. Lusk, Mark; Terrazas, Sam; Caro, Janette; Chaparro, Perla & Puga, Delia. (2019). Resilience, Faith, and Social Supports among Migrants and Refugees from Central America and Mexico. *Journal of Spirituality in Mental Health*. DOI: 10.1080/19349637.2019.1620668

30. Mainwaring, Cetta. (2016). Migrant Agency: Negotiating Borders and Migration Controls. *Migration Studies*, 4 (3), pp. 289-308. Doi:10.1093/migration/mnw013

31. Malkki, Lisa. (1995). Refugees and Exile: From «Refugee Studies» to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology*, 24, pp. 495-523. DOI: 10.1146/annurev.an.24.100195.002431

32. Martínez L., Soledad. (2006). Representaciones sociales, inmigración y mujeres: Hegemonía y polisemia. *Theoria*. 15 (2), pp. 61-67.

33. Masanet, Erika. (2006). El proceso migratorio brasileño hacia España desde la mirada de la sociedad de origen: las percepciones sociales en torno al contexto de partida y de llegada. *Revista Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 14, pp. 71-93. DOI: 10.14198/ALTERN2006.14.6

34. McAuliffe, Marie & Jayasuriya, Dinuk. (2016). Do Asylum Seekers and Refugees Choose Destination Countries? Evidence from Large-Scale Sin Australia, Afghanistan, Bangladesh, Pakistan and Sri Lanka. *International Migration*, 54 (4), pp. 44-59. DOI: 10.1111/imig.12240

[206]

35. Montero, Gabriela. (2006). Las representaciones sociales de los emigrantes ecuatorianos en España sobre el proceso migratorio. *Revista Alternativas*, 14, pp. 35-48. DOI: 10.14198/ALTERN2006.14.3

36. Morales, Orlando G. (2015). Si hay negros, que no se diga, si hay racismo, que se disimule. Migrantes afrodescendientes en la prensa argentina. *InterSciencePlace*, 10 (4), pp. 81-206. DOI: 10.6020/1679-9844/v10n4a5

37. Moscovici, Serge & Marková, Ivana. (1998). Presenting Social Representations: A Conversation. *Culture and Psychology*, 4 (3), pp. 371-410. DOI: 10.1177/1354067X9800400305

38. Moscovici, Serge. (1961). *La psychanalyse, son image, son public*. Paris: Presses Universitaires de France.

39. Moscovici, Serge. (1988). Notes towards a Description of Social Representations. *European Journal of Social Psychology*, 18, pp. 211-250.

40. Murray, Kate & Marx, David. (2013). Attitudes toward Unauthorized Immigrants, Authorized Immigrants, and Refugees. *Cultural Diversity & Ethnic Minority Psychology*, 19 (3), pp. 332-341. DOI: 10.1037/a0030812

41. Nef, Jorge. (1999). *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. Ottawa: International Development Research Centre.

42. O'Higgins, Aoife. (2012). Vulnerability and Agency: Beyond an Irreconcilable Dichotomy for Social Service Providers Working with Young Refugees in the UK. *New Directions for Child and Adolescent Development*, 136, pp. 79-91. DOI: 10.1002/cad.20012

43. Orgocka, Aida. (2012). Vulnerable Yet Agentic: Independent Child Migrants and Opportunity Structures. *New Directions for Child and Adolescent Development*, 136, pp. 1-111. DOI: 10.1002/cad.20007

44. Osgood, Charles E.; Suci, George J. & Tannenbaum, Percy. H. (1957). *The Measurement of Meaning*. Illinois: University of Illinois.

45. Oxford, Connie G. (2005). Protectors and Victims in the Gender Regime of Asylum. *NWSA Journal*, 17 (3), pp. 18-38. DOI: 10.2979/NWS.2005.17.3.18

46. Patiño, Marysol. (2005). Representaciones sociales, percepciones e imaginarios de jóvenes ecuatorianos artesanos/indígenas y artistas/estudiantes, inmigrantes en Francia. *Revista Alternativas*, 13, pp. 165-195. DOI: 10.14198/ALTERN2005.13.11

47. Pedone, Claudia. (2002). Las representaciones sociales en torno a la inmigración ecuatoriana a España. *Íconos*, 14, pp. 56-66. DOI: 10.17141/iconos.14.2002.584

48. Quezada, Margarita de J. (2007). Migración, arraigo y apropiación del espacio en la recomposición de identidades socioterritoriales. *Cultura y Representaciones Sociales*, 2 (3), pp. 35-67.

49. Ramos, Diego N.; Coraza, Enrique y Martínez, Santiago. (2018). Miradas desde el sur de México sobre seguridad y frontera. *URVIO*, 23, pp. 57-32. DOI: 10.17141/urvio.23.2018.3551

50. Stewart, Emma. (2005). Exploring the Vulnerability of Asylum Seekers in the UK. *Population, Space and Place*, 11, pp. 499-512. DOI: 10.1002/psp.394

51. Torres, Osvaldo y Garcés, Alejandro. (2013). Representaciones sociales de migrantes peruanos sobre su proceso de integración en la ciudad de Santiago de Chile. *Polis*, 12 (35). DOI: 10.4067/S0718-65682013000200014

52. Townsend, Jacob & Christel Oomen. (2015). *Before the Boat: Understanding the Migrant Journey*. Bruselas: Migration Policy Institute Europe.

53. Treviño-Rangel, Javier. (2016). What Do We Mean When We Talk about the Securitization of International Migration in Mexico: A Critique. *Global Governance*, 22 (2), pp. 289-304. DOI: 10.1163/19426720-02202007

54. Utas, Mats. (2005). Victimcy, Girlfriending, Soldiering: Tactic Agency in a Young Woman's Social Navigation of the Liberian War Zone. *Anthropological Quarterly*, 78 (2), pp. 403-430. DOI: 10.1353/anq.2005.0032

55. Wæver, Ole. (1995). Securitization and Desecuritization. En: Lipschutz, Ronnie D. (ed.). *On Security* (pp. 46-86). New York: Columbia University.

[207]

56. Washington Office on Latin America (WOLA). (2017, noviembre). Justicia olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México. Recuperado de <https://www.wola.org/es/analisis/informe-de-wola-justicia-olvidada-la-impunidad-de-las-violaciones-derechos-humanos-cometidas-por-soldados-en-mexico/>

57. Watson, Scott D. (2009). *The Securitization of Humanitarian Migration. Digging Moats and Sinking Boats*. London & New York: Routledge. DOI: 10.4324/9780203876794

58. Worchel, Stephen; Cooper, Joel; Goethals, George R. y Olson, James. (2002). *Psicología social*. México, D. F.: Thomson.

59. World Values Survey (WVS). (s. f). Online Data Analysis. World Values Survey Wave 6: 2010-2014. Mexico. V39. Neighbours: Immigrant/foreign workers. Retrieved from <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



Gobernabilidad migratoria, ¿reforzando el modelo de securitización en Suramérica? El éxodo venezolano y sus retos para el Estado colombiano*

Alejandra León Rojas (Colombia)**

Resumen

El artículo cuestiona el modelo de gobernabilidad migratoria adoptado por Suramérica en su propósito de hacerle frente al éxodo masivo venezolano. Algunos países de la región han optado por controlar la migración a través de la militarización fronteriza, adoptando posturas securitistas que se suman a la tendencia global de asumir las migraciones como un problema. A partir de una revisión documental de artículos de prensa e investigaciones cualitativas, y de la revisión de las páginas web de organismos internacionales y nacionales el texto busca generar reflexiones sobre la necesidad de tomar medidas más coordinadas entre países y continuar con las premisas expuestas en el referente de gobernabilidad migratoria de la región: la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), en el que prima el respeto por los derechos humanos de los migrantes. Asimismo, expone algunos de los retos del Estado colombiano como uno de los mayores receptores de migración del vecino país.

[210]

Palabras clave

Migración; Gobernabilidad Migratoria; Políticas Públicas; Seguridad; Derechos Humanos; Suramérica.

Fecha de recepción: abril de 2019 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2019

Cómo citar este artículo

León Rojas, Alejandra. (2020). Gobernabilidad migratoria, ¿reforzando el modelo de securitización en Suramérica? El éxodo venezolano y sus retos para el Estado colombiano. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, pp. 210-228. DOI: 10.17533/udea.espo.n57a10

* Una versión de este texto se presentó en el *Seminario Internacional Democracia y Dinámicas Subnacionales en México y América Latina* en Ciudad de México, organizado por el Instituto de Investigación Dr. José María Mora y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México del 5 al 10 de diciembre de 2018.

** Filósofa. Magister en Gobierno y Políticas Públicas. Integrante del Grupo de Investigación en Filosofía Política (GIFP), Instituto de Filosofía, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: alejandra.leonr@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-2016-6529 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=76loV7gAAAAJ>

Migratory Governability, Reinforcing the Securitization Model in South America? The Venezuelan Exodus and its Challenges for the Colombian State

Abstract

The article challenges the model of migration governance adopted by South America to face the Venezuelan mass exodus. Some countries in the region have opted to control migration through border militarization, assuming securitist policies and measures that add to the global tendency to assume migrations as a problem. Therefore, the text reflects on the need to take more coordinated measures among countries and to continue with the premises outlined in the region governance reference: The South American Conference on Migrations (SACM), in which respect for the human rights of migrants prevails. Also, it exposes some of the challenges of the Colombian State, as one of the largest recipients of migration from the neighboring country.

Keywords

Migration; Migration Governability; Public Politics; Security; Human Rights; South America.

[211]

Introducción

Para la década de 1990, la denominada «migración irregular» se posicionó en las agendas mundiales de la Unión Europea, la OCDE, la OIM, entre muchas otras agencias, convirtiéndose, junto al comercio de armas, el tráfico de drogas y el crimen organizado, en una preocupación internacional (Düvell, 2008). Desde entonces, los discursos sobre inmigración orientaron los debates políticos y sociales alrededor del mundo, ganando atención prioritaria después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y dando lugar a una creciente necesidad de controlar las fronteras y de reducir los costos que suponía este tipo de desplazamiento para las sociedades de mayor recepción. Esto supuso una transformación significativa en materia de legislación y política migratoria que constituiría una especie de gobernabilidad migratoria «adoptada y resignificada según las particularidades de cada contexto político nacional» (Domenech, 2013, p. 3).

[212]

Algunos de los modelos más representativos e implementados plantean, por ejemplo, desde una postura ética, situar en el centro de toda política migratoria los derechos de los migrantes —modelo de desarrollo humano—, mientras que, para otros, resulta prioritario establecer una lucha transversal en contra de la migración irregular —modelo de la securitización—. Desde esta última perspectiva, la movilidad humana debe ser gobernada por medio de instrumentos político-jurídicos que transforman el régimen de control fronterizo en una herramienta de protección en contra de las «nuevas amenazas transnacionales»: «la amenaza migrante» (Campesi, 2012; Naranjo, 2014). Con lo anterior, prevalece la visión que criminaliza la permanencia de los migrantes ilegales o irregulares bajo el pretexto de que estos representan competencia desleal en el mercado de trabajo, aumentan la criminalidad urbana o desarrollan otras prácticas que amenazan la cohesión social.

En este sentido, el argumento principal para su control o regularización no es otro que «la supervivencia de la sociedad y, por lo tanto, el mantenimiento de sus características identitarias, económicas y sociales básicas» (Campesi, 2012, p. 5). Esta orientación defensiva no solo hace más evidente el nexo entre migración y seguridad, sino que, al tiempo, transforma los temores e inseguridades sociales en retórica discursiva para excluir, rechazar y señalar a los migrantes irregulares como potenciales enemigos del orden público y la estabilidad de las comunidades políticas de acogida (Solanes, 2005).

Sin embargo, estas discursividades no se quedan sobre la base de prácticas sociales discriminatorias, sino que calan en acciones y políticas concretas de los Estados nacionales securitistas que transforman sus fronteras territoriales en mecanismos del control migratorio. Este cambio se ha vuelto evidente en realidades discursivas que interpretaron la movilidad de personas en términos de invasión y de conflicto como, por ejemplo, «la política de la alambrada» en la Unión Europea, «los muros de separación» tanto en el sur del Mediterráneo como para las fronteras entre Estados Unidos y México (Zapata-Barrero y Van Dijk, 2007) y, más propiamente, en las denominadas «jaulas» para hijos de inmigrantes centroamericanos indocumentados como materialización de la política migratoria «tolerancia cero».

Simultáneamente, en una lógica de control y cooperación, y complementando el nexo entre migraciones y seguridad, la *desterritorialización de fronteras* y la *externalización de las políticas migratorias* son otros de los enfoques que caracterizan las políticas contemporáneas de gestión de los flujos irregulares de personas. Ambos describen las acciones estatales extraterritoriales que pueden implicar la participación directa, bilateral o multilateral de los Estados en su propósito por contener y prevenir la inmigración irregular en sus fronteras legales o territoriales (Naranjo, 2014; Podkul y Kysel, 2015). En la práctica, desterritorialización y externalización pretenden contrarrestar la ineficacia de las políticas de migración doméstica y el control fronterizo, acudiendo al compromiso sistemático con terceros países —emisores o de tránsito—. El propósito es abordar las «causas fundamentales» que llevan a los migrantes a abandonar sus comunidades y a poner en peligro sus vidas, al tiempo que reducen la presión migratoria sobre los Estados de destino (Podkul y Kysel, 2015), a través de acuerdos económicos y comerciales por transferencia de responsabilidades con los migrantes.

No obstante, este tipo de políticas y prácticas fronterizas afectan los derechos humanos de los migrantes, al no hacer claras las obligaciones de los Estados para protegerlos. En muchos casos, la responsabilidad es transmitida a los países que cooperan, generándoles cargas onerosas que deben cubrir con menos recursos y sujetos —en la práctica y por ley— a garantizar la protección de los derechos de los migrantes (Mirra, 2018; Podkul y Kysel, 2015). Ahora bien, para los críticos de la gobernabilidad migratoria y sus políticas restrictivas, estas han logrado, a lo sumo, «controlar la migración regular, pero han producido la más grande acumulación de personas en situación irregular de todos los tiempos» (Mármora, 2010, p. 73). Esto refleja

[213]

la impotencia de los gobernantes frente a un fenómeno que los sobrepasa y cuyas medidas parecen desconocer que cruzar fronteras se ha transformado en un asunto de vida o muerte para millones de seres humanos.

Siguiendo esta reflexión, el artículo se ocupa, primero, de cuestionar la existencia de una gobernabilidad migratoria en Suramérica, pese a la existencia de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) como principal proceso consultivo en la región en materia migratoria, dado el desafío que representan los movimientos poblacionales de los últimos años, especialmente, los de venezolanos y que ha impulsado la creación de instancias *ad hoc* como el «Proceso de Quito»;¹ y segundo, plantear los retos que tiene el Estado colombiano frente al éxodo venezolano, teniendo en cuenta algunos de los mecanismos que ha implementado para gestionar los flujos de población venezolana.

La investigación se ha centrado en la revisión documental de artículos de prensa e investigaciones cualitativas para la construcción conceptual y para sustentar algunos procesos referidos a las migraciones venezolanas; asimismo, se recurrió a las páginas web de organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur), y de organismos estatales como Migración Colombia.

[214]

1. Gobernabilidad migratoria en Suramérica

La institucionalización de la CSM, con el apoyo técnico de la OIM, puede considerarse un referente para el desarrollo de la gobernabilidad migratoria en Suramérica.² Este es el proceso consultivo regional más importante en materia migratoria, pues abarca a todos los países de la región y está orientado a «generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional» (CSM-Osumi, s. f. a). A través de su instauración, la región suramericana ha optado por «la búsqueda del diálogo entre diferentes

¹ Instancia multilateral que se estableció tras la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región en septiembre de 2018, en la que participan catorce países, entre ellos, siete suramericanos —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay— y que cuenta con el apoyo de la OIM y la Acnur.

² Cabe aclarar que el concepto de gobernanza migratoria se introduce en la XII CSM, Santiago de Chile, 2012, y se desarrolla en conferencias posteriores: XIII CSM, Cartagena, 2013, y XIV CSM, Santiago de Chile, 2015 (CSM-Osumi, s. f. b).

actores y bajo la égida del respeto por los derechos de los migrantes» como principio rector (Martínez, 2001, p. 90), especialmente en lo que respecta a su libre circulación y residencia. Lógicamente, el enfoque parte de la comprensión de que los doce países miembros se han caracterizado por ser, principalmente, de emigración hacia Estados Unidos y Europa, así como de migración intrarregional (Estupiñán, 2013).

A partir de la CSM y el plan de acción adoptado en 2009, la región se ha centrado en generar espacios de intercambio sobre asuntos migratorios y a cuestionar el «aumento de los dispositivos de control y sanción, así como por el recorte de derechos humanos en la nacionalidad o la condición migratoria de las personas en los países de destino» (Ceriani, 2011, p. 69). De este modo, las iniciativas han convivido con las normas que criminalizan la migración irregular, mientras abogan por otras más reformistas que atiendan las causas de la migración. Esto ha implicado la comprensión de los distintos papeles que cumple la persona migrante, así como la necesidad de una respuesta articulada de la institucionalidad regional a los movimientos migratorios (Mármora, 2010). En este sentido, las políticas han intentado vincular posibilidades de desarrollo de las comunidades de origen y han buscado estrechar relaciones con las respectivas diásporas por medio de mecanismos económicos, políticos y culturales (Araujo y Eguiguren, 2009), al tiempo que advierten sobre la necesidad de adoptar medidas para cumplir los compromisos internacionales en materia de derechos de los migrantes (Ceriani, 2011).

[215]

No obstante, una serie de cambios se han estado gestando en el panorama migratorio que, en lugar de constituir una postura unívoca como la planteada por la CMS y la OIM en la región frente a las migraciones, «dan cuenta de una verdadera crisis de gobernabilidad en este sentido o, por lo menos, la adopción de una postura que, más bien, se asimilan al enfoque restrictivo que se cuestiona en países de otras latitudes» (Ceriani, 2011, p. 70). La inestabilidad económica, política y social que atraviesa Venezuela, la cual ha provocado un aumento en la movilidad de venezolanos, evidencia que las normativas y prácticas suramericanas no se encuentran preparadas para afrontar plenamente este tipo de fenómenos. Si bien esta situación ha llevado a que varias naciones —no solo de América Latina— debatan sobre las medidas necesarias para afrontar el éxodo venezolano, acogiendo, en teoría, enfoques concordantes con el respeto a los derechos humanos de los migrantes y con la visión de fronteras abiertas que permita su libre circulación. Como lo especifican los instrumentos internacionales y regionales

aplicables, cada país ha implementado medidas individuales, dado el temor a desbordar sus sistemas locales y a la generación de brotes xenófobos. Esta situación muestra poca unidad en la práctica frente a cómo asumir la llegada de migrantes a las fronteras y ha dado lugar a la aparición de diferentes medidas legales por parte de varios Estados.

Diego Acosta, Cécile Blouin y Luisa Freier (2019, pp. 6-13) identifican al menos seis grupos de Estados, según el tipo de medidas legales adoptadas ante la llegada de migrantes venezolanos en América Latina: a) aquellos que han decidido usar su propia normatividad de manera extensiva para incluir a los venezolanos; b) aquellos que han creado una normatividad específica; c) los que no han adoptado medida alguna; d) los que han otorgado estatus de refugiado a partir de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984; e) los que han optado por un programa de regularización; y f) los que han criminalizado a la población venezolana.

[216] Así pues, han primado medidas discrecionales que se traducen en permisos de residencia especiales, de carácter temporal y que no implican, propiamente, la autorización de residencia permanente. A esto se le suma que, si bien la población venezolana ha optado por una migración interregional, las dificultades en la obtención de permisos han sido más complejas en unos países que en otros por la exigencia de ciertos requisitos con los que no cuenta la población migrante, lo cual explica, entre otras cosas, las grandes diferencias en el número de personas acogidas. Esta situación abre interrogantes sobre la apertura de los Estados suramericanos y cuestiona a la CSM como instancia guía para la orientación política de los gobiernos en Suramérica (Mármora, 2016), así como la aparición de instancias *ad hoc* como el «Proceso de Quito»³ en respuesta a la crisis migratoria de Venezuela.

Países como Perú y Ecuador, que han acogido 863 613 y 385 042 migrantes y refugiados, respectivamente (Acnur, 2019, junio 7), optaron por medidas restrictivas ante la inmigración venezolana y empezaron a exigir el pasaporte, en lugar de la cédula de identidad, como requisito para entrar

³ Cabe aclarar que el surgimiento de una instancia como esta da cuenta de que el fenómeno migratorio venezolano ha desbordado la capacidad de respuesta de los países que han recibido un mayor impacto por el flujo de migrantes, lo que puede explicar que se hayan agrupado, dejado de lado las recomendaciones de la CSM para actuar de manera focalizada sobre las problemáticas y las soluciones que surgen del flujo migratorio de población procedente de Venezuela en sus territorios.

a sus territorios y reducir los problemas de seguridad en las fronteras. El Gobierno peruano, a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones, impuso la obligatoriedad del pasaporte para el ingreso de venezolanos en 2018 (Resolución 000270-2018 del 24 de agosto de 2018) y, a principios de 2019, el Gobierno ecuatoriano añadió como exigencia de ingreso a los venezolanos a su territorio los antecedentes apostillados a través del Acuerdo Interministerial 0000001 del 21 de enero de 2019.

Una de las dificultades que se viven en Venezuela es la obtención de documentos oficiales como el pasaporte y los antecedentes judiciales, empero, estos se han transformado en requerimientos que exigen los países de acogida para poder regularizar a la población migrante.

Muchos migrantes venezolanos no cuentan con documentos adecuados, pues las autoridades del gobierno de Nicolás Maduro imponen trabas para la expedición de estos documentos, algo que no permite al ciudadano venezolano muchas veces contar con su cédula de identidad o un pasaporte que le permita desplazarse hacia otros países (Mesa, 2019, julio 28).

La dificultad para obtener estos documentos incrementa la vulnerabilidad y la precariedad de los migrantes al dejarlos expuestos al tráfico de personas y a redes que se aprovechan de sus necesidades y de su condición irregular para embarcarlos en actividades ilegales. La ausencia de documentación o algún permiso de permanencia regular en Estados cercanos hace a los migrantes venezolanos particularmente vulnerables a la explotación laboral y sexual, al tráfico de personas, a la violencia, a la discriminación y a la xenofobia (Acnur, 2019, junio 7).

Por su parte, países como Argentina, con un aproximado de 145 000 migrantes venezolanos, han mostrado interés en mantener una política abierta ante la migración venezolana, mientras que Chile, con 371 163 migrantes, creó mecanismos de regularización de carácter más restrictivo, como «la visa de responsabilidad democrática», para garantizar el ingreso «ordenado y seguro» a migrantes venezolanos y haitianos (Acnur, 2019, junio 7). Para su obtención es necesaria «la presentación de certificados de antecedentes penales debidamente apostillados por el Ministerio Popular de Relaciones Exteriores (con vigencia de tres meses) y el pasaporte vigente con 18 meses

[217]

de validez» (Acosta, Blouin y Freier, 2019, p. 8). En el caso de Brasil,⁴ con 224 102 migrantes venezolanos (Acnur, 2019, junio 7), las políticas de inmigración y refugiados enfocadas al respeto de los derechos humanos, la reunificación familiar y el acceso a programas sociales, recaen en nudos burocráticos y, junto a las presiones regionales por la inmigración, donde la población limitada económicamente es renuente a recibir vecinos venezolanos, dejan expuestos a los migrantes a condiciones precarias de trabajo y a la esclavitud.

Colombia es, quizás, el país menos preparado de la región para atender este fenómeno (Acosta, Blouin y Freier, 2019) y se encuentra frente a una oleada migratoria que supera la población de algunas de sus capitales. Su postura ha pretendido facilitar el ingreso de los vecinos, pero tratando de formalizarlos. Sin embargo, este ha sido más un país de emigración que de inmigración, por lo que su infraestructura logística, política e internacional se ha configurado acorde con este hecho. En todo caso, centenares de venezolanos cruzan las fronteras, legal o ilegalmente, ya sea para instalarse en el país o como puente para llegar a otros Estados, y aunque es claro que Colombia se encuentra ante una crisis que desborda sus previsiones y capacidades, la militarización de sus fronteras no solo desincentiva el derecho a migrar, sino que no atiende las causas que llevan a estas personas a desplazarse; además de exponer a los migrantes a grupos armados ilegales, narcotraficantes y bandas locales que ejercen controles en las fronteras.

[218]

Desde inicios del 2018 se han realizado controles fronterizos más restrictivos de la movilidad, con mayor presencia del ejército en la frontera. [Se] adelantan procedimientos de verificación y operativos en parques y centros comerciales que derivan en la sanción, deportación y expulsión, sin que existan alternativas efectivas para la regularización (Codhes, 2018).

De este modo y en términos generales, las políticas restrictivas aparecen como las medidas más adecuadas para controlar la migración a través de la militarización fronteriza, adoptando posturas securitistas que se suman a la tendencia global de asumir las migraciones como un problema. Por ello, siguiendo esta línea, resulta preciso estrechar las fronteras y crear mayores barreras para desincentivar la migración (Milanovic, 2017). A esto se le suma la retórica de algunos políticos de la región que, en lo local, generan tensiones

⁴ A principio de 2019, Brasil abandonó el Pacto Mundial Sobre Migraciones de la ONU, bajo el argumento de garantizar una migración ordenada y brindar protección a extranjeros y locales (El Mundo, 2019, enero 9).

entre nativos y extranjeros, dando lugar al surgimiento de la discriminación xenófoba y a dinámicas que constituyen violaciones sistemáticas a los derechos humanos de las personas migrantes. Mientras esto sucede, los migrantes se ven abocados a buscar nuevas rutas de tránsito que amenazan su seguridad y que resultan determinantes en el aumento de personas en situación irregular.

En Ecuador, el presidente ecuatoriano Lenín Moreno, luego de un incidente en la comunidad de Ibarra, endureció los controles fronterizos en su país y anunció, vía Twitter, la conformación de brigadas para controlar la situación de los migrantes en las calles y en los lugares de trabajo. Esto desencadenó que muchos venezolanos fueran víctimas de agresiones por parte de grupos de ciudadanos que los desalojaron violentamente de albergues y residencias (León, 2019, enero 28). Meses atrás, una situación similar se presentó en Brasil, específicamente en Paracaima, donde algunos pobladores prendieron fuego a las pertenencias de algunos venezolanos asentados en campamentos luego de que se desatara el rumor de que algunos de estos habían intentado asaltar a un comerciante (BBC, 2018, agosto 20).

Dada la aparición de formas más burdas de detener físicamente la migración, resulta imperativo preguntarse si este problema debe resolverse o, por lo menos, abordarse de una mejor manera de la que se ha seguido hasta ahora (Milanovic, 2017, p. 170). La experiencia europea y su voluntad de controlar los flujos migratorios «han creado la imagen de una Europa a la defensiva, que se encierra en sí misma y que diferencia de forma radical a los ciudadanos comunitarios de aquellos que no lo son» (Mayeur, 1997, p. 20); además de que ha emprendido la lucha contra la migración irregular, criminalizándola y generando desconfianza al extranjero, lo que se potencia en actitudes xenófobas y nacionalistas en la opinión pública (Mayeur, 1997).

[219]

Por ello, Suramérica debe recoger esos aprendizajes y afrontar grandes retos a la hora de dar una respuesta a la crisis que plantea el éxodo venezolano. La solución no debe radicarse en medidas unilaterales y desde una lógica nacional, que no solo resultan ineficaces, en virtud de la negación de la complejidad del fenómeno, sino también corrosivas, al establecer relaciones de desconfianza entre países y agudizar el drama humanitario, como se ha venido presentando. Al contrario, es necesario trabajar coordinadamente, pese a las diferencias, en el ámbito multinacional y con el firme propósito de garantizar los derechos humanos de quienes se esfuerzan por empezar de nuevo en un contexto adverso (Sassen, 2003).

2. Retos del Estado colombiano ante las migraciones masivas venezolanas

Colombia no tiene una experiencia migratoria como la pueden tener otros países suramericanos. Factores económicos, políticos y sociales dificultaron su proyección como un destino de inmigración y constituyeron detonantes para que se convirtiera en un país de emigración. Los diferentes flujos de población colombiana emigrada se situaron en diferentes épocas, con destinos y motivaciones muy específicas. Por ejemplo, entre las décadas de 1960 y 1970 el destino era Estados Unidos, ante la posibilidad de acceder a mejores oportunidades laborales, dada la necesidad de migración de mano de obra calificada. Para las décadas de 1970 y 1980, la bonanza petrolera en Venezuela dio como resultado una coyuntura especial para los inmigrantes, particularmente colombianos. Mientras que en la década de 1990 la crisis política y económica, sumada a la agudización del conflicto armado interno y el narcotráfico dieron lugar a una tercera oleada a Europa, especialmente con dirección a España (Álvarez, 2004; Mejía, 2012).

[220]

En el caso de la migración de colombianos hacia Venezuela, este se prolongó por casi tres décadas, de manera progresiva, sin alterar la estabilidad y crecimiento económico del que gozaba para entonces el vecino país. Sin embargo, el desplome de los precios del petróleo y la disminución de exportaciones redujeron drásticamente el flujo migratorio de colombianos y algunos decidieron retornar, aunque no de manera acelerada dado, el panorama político, social y económico por el que entonces atravesaba el país (Mejía, 2012). Posteriormente, esto cambió y Venezuela volvió a ser atractiva para los migrantes colombianos de escasos recursos en la década de 2000, gracias a los incentivos en materia social que brindaba el gobierno de Hugo Chávez.

Por su parte, la oleada de migrantes venezolanos hacia Colombia puede considerarse un fenómeno opuesto. En menos de tres años, el flujo de personas que llegan desde Venezuela ha sido masiva. Se estima que la cantidad de refugiados y migrantes venezolanos supera los cuatro millones, siendo Colombia, con más de 1.4 millones, el país que más alberga, seguido por Perú, con 863 613 y Ecuador con 385 042 (Acnur, 2019, junio 7). Es importante resaltar que muchas de estas personas también son colombianos retornados o expulsados desde Venezuela. En este sentido, están intentando reintegrarse y mejorar las condiciones que los llevaron a cruzar las fronteras.

Para que esto sea factible, Colombia tiene que asumir varios retos para afrontar el éxodo venezolano y, de esta manera, generar acciones que permitan, paulatinamente, la integración de migrantes a la sociedad colombiana. Paralelamente, el país deberá atender profundos conflictos que lo aquejan: la polarización tras los Acuerdos de Paz, los graves casos de corrupción que afectan la institucionalidad, la poca presencia del Estado en muchas regiones, así como las desigualdades sociales y la pobreza extrema que generan un ambiente de zozobra entre los locales y puede ser caldo de cultivo para reacciones xenófobas, al considerar la presencia de los migrantes venezolanos como una amenaza más en su complejo panorama. Es importante resaltar que los migrantes no pueden cargar con la culpa de la ausencia del Estado en muchos de los territorios a los que llegan, estos, a lo sumo, actúan como catalizadores de tensiones locales ya existentes.

Ahora bien, son muchos los retos no solo del Estado colombiano, sino de Suramérica para afrontar la migración masiva de venezolanos, que dependerá de una agenda de trabajo articulado que permita extender la reflexión sobre el deber de brindarle acogida a seres humanos que no tuvieron otra opción que cruzar fronteras. Abordar una crisis no es fácil, la región carece de respuestas institucionalizadas y ninguna sociedad está preparada para los escenarios que imponen los desplazamientos masivos de personas. Sin embargo, es la unión de voluntades, en todos los ámbitos, la que permitirá hacerle frente a este y otros flujos migratorios en el futuro. Lo anterior será el primer eslabón para que la integración de la comunidad venezolana a los países receptores no se quede en un asunto meramente formal, sino que trascienda hacia el goce efectivo de los derechos, el intercambio de valores y prácticas, así como el acceso a oportunidades por parte de los migrantes. Así pues, algunos de los retos que deberán ser abordados por Colombia con el firme propósito de revertir la condición de vulnerabilidad de los migrantes son:

En el ámbito global, es necesario que siga cuestionando las políticas migratorias restrictivas de los Estados más securitistas en su tratamiento de la migración irregular, las cuales son una clara expresión de xenofobia y vulneración a los derechos humanos. Es fundamental hacer parte de visiones más reformistas que tengan como eje rector el respeto por los derechos de los migrantes, como lo expresan los modelos e instrumentos de gobernabilidad migratoria de las instancias creadas con tal propósito en Latinoamérica y El Caribe.

[221]

En el ámbito suramericano, Colombia debe impulsar el trabajo articulado entre los países de la región, acudiendo al compromiso de los gobiernos con el fin de hacerle frente a la oleada migrante de venezolanos. Para ello es necesario unificar criterios para el tratamiento de los migrantes a través de las fronteras, evitando su cierre y brindando ayuda humanitaria, mientras a través de instancias como la CSM, por ejemplo, se discutan mecanismos que puedan, a largo plazo, responder más y mejor al éxodo venezolano y a futuros flujos migratorios. Es comprensible que la instauración del «Proceso de Quito» y la participación del Gobierno colombiano en su mesa técnica regional ha buscado actuar articuladamente con aquellos Estados que se han visto mayormente impactados con la llegada de ciudadanos de Venezuela, a través del intercambio de experiencias y la puesta en común de legislaciones, capacidades y recursos: [El Proceso de Quito] ha emitido declaraciones conjuntas en las que se reafirma el objetivo principal de conseguir una estrategia para garantizar una migración segura, ordenada y regular. Más allá de eso no se destaca ninguna operación. Uno de los principales obstáculos es por el problema de recursos (El Espectador, 2019, noviembre 14). No obstante, esto no puede considerarse un ejercicio aislado ante los avances de la CSM, al contrario, representa la profundización en los mecanismos y compromisos para atender a los migrantes, en la que el país debe asumir la crisis migratoria como una oportunidad para reafirmar su compromiso con mejorar su historial de derechos humanos.

[222]

En el ámbito nacional, si bien Colombia ha sido, principalmente, un país de emigración, es fundamental un cambio de perspectiva. No es suficiente participar en los procesos consultivos en materia de política migratoria enfocada en la salida de nacionales, sino tomar en cuenta experiencias que ayuden a comprender el fenómeno desde sus diferentes aristas, así como llevar a cabo los procesos de inmigración, tránsito y retorno desde los principios de coherencia, igualdad y no discriminación (CSM, 2019).

En el ámbito local, el reto es doble. Por un lado, hacer un llamado a la solidaridad del pueblo colombiano para acoger a los migrantes venezolanos que han debido abandonar su país, así como aportar al proceso de integración, ya que, como se ha señalado, muchos de estos migrantes son colombianos retornados o personas con las que se tienen muchos elementos en común: no hay diferencia lingüística, étnica, cultural o religiosa que genere barreras; además, es importante brindarles un trato digno y condenar prácticas que

vulneren su integridad. Por el otro, y en un aspecto más institucional, se requiere mayor cooperación y articulación de esfuerzos entre la sociedad civil, el Estado, las organizaciones no gubernamentales, las agrupaciones comunitarias, las personas migrantes y demás actores sociales para que las acciones implementadas tengan un mejor impacto en la población migrante, especialmente con miras a algún proceso de regularización para quienes deseen permanecer de manera temporal, a mediano o a largo plazo.

En este aspecto se destaca la creación del proceso de Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAWV), el cual «busca ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país que [...] servirá como soporte para la formulación y diseño de la política integral de atención humanitaria» (UNGRD, 2018, marzo 27). Este es un proceso que permitió, durante los dos meses que estuvo en funcionamiento en 2018, la caracterización sociodemográfica de la población venezolana, tanto regular como irregular, que se encontraba en Colombia. Para ello se habilitaron alrededor de 1019 puntos en 30 departamentos y 413 municipios en todo el país. 23 entidades del orden nacional, departamental y municipal apoyaron esta gestión que, entre otras cosas, ofrecía herramientas para distribuir recursos de cooperación internacional y un manejo más ordenado del ingreso de extranjeros al territorio.

[223]

Asimismo, se destaca la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP), el cual ofrece residencia temporal a ciudadanos de Venezuela en Colombia.⁵ Este último funcionó entre julio de 2017 y diciembre de 2018. «En marzo de 2018, se creó también un registro administrativo de migrantes venezolanos, el cual sirvió luego para ampliar el PEP a las personas registradas a partir de agosto y también en diciembre de 2018» (Acosta, Blouin y Freier, 2019, p. 9). Con estos procedimientos los migrantes pueden permanecer un periodo de noventa días en territorio colombiano, prorrogable hasta por dos años. Con este se ha pretendido que los migrantes puedan acceder a servicios que les garanticen sus derechos básicos: atención sanitaria, educativa y de seguridad, entre otros. Sin embargo, luego de completado el tiempo de dos años, no se ha previsto mecanismo alguno que dé acceso a residencia permanente. De igual manera, es fundamental informar y sensibilizar a

⁵ Durante las primeras veinticuatro horas de entrada en vigor del servicio se expidieron más de veintidós mil permisos (Migración Colombia, 2017, octubre 26). Para mayo de 2019, 593 mil venezolanos habían accedido a este beneficio (Migración Colombia, 2019, mayo 2).

funcionarios públicos, empresas y a la población en general sobre los cambios en la legislación migratoria y las realidades que estas personas deben enfrentar para contrarrestar las prácticas discriminatorias y las barreras institucionales que se les presentan para acceder a servicios.

Consideraciones finales

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) es un proceso consultivo de vital importancia en la región, no solo por contar con la participación de todos los Estados de Suramérica, sino por la oportunidad que representa, en materia de gobernabilidad, la unificación de criterios, experiencias y recursos en la comprensión y atención de fenómenos como el migratorio, especialmente por la contribución que hace al propender por el respeto de los derechos humanos de los migrantes ante la primacía de visiones que equiparan el fenómeno como un problema de seguridad. Sin embargo, el éxodo venezolano le ha planteado un escenario de grandes desafíos que han cuestionado su pertinencia y la posibilidad de afrontar de manera articulada grandes oleadas migratorias.

[224] Durante el desplazamiento masivo intrarregional de casi cuatro millones de ciudadanos de Venezuela han primado las medidas discrecionales, unilaterales de los Estados que, por miedo de desbordar sus sistemas locales ante la magnitud del fenómeno, se han caracterizado por la adopción de enfoques securitistas que les permitan, de cierta manera, lograr una migración ordenada, segura y regular. Para ello, han debido extremar los controles y elevar las exigencias a los migrantes para que puedan acceder a sus territorios. Lo problemático de esto es que muchos de los migrantes venezolanos no cuentan con estos requisitos y mucho menos con los recursos que les permitan obtenerlos, lo que no ha desincentivado la migración, pero sí ha logrado hacer más vulnerable la condición de los migrantes.

Asimismo, la aparición de instancias *ad hoc* como el «Proceso de Quito» que, si bien responde a una necesidad más focalizada por parte de los Estados que se han visto más impactados en la región ante la llegada de migrantes venezolanos, demuestra poca cooperación y solidaridad entre los países de mayor y menor recepción de la región de cara a su compromiso y participación en la CSM; además, abre interrogantes sobre la apertura de los Estados suramericanos para recibir potenciales migrantes o afrontar fenómenos de igual o mayor magnitud.

La gobernabilidad migratoria de la región insta a trabajar en conjunto, articuladamente, sin dejar de lado instancias como la CSM que, en últimas, permite socializar experiencias y prácticas que respondan más y mejor a desafíos globales como las migraciones masivas. Es necesario reforzar compromisos y seguir abogando por visiones reformistas que adviertan sobre la necesidad de adoptar medidas para cumplir con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, así como reducir las prácticas securitistas que ponen en riesgo la integridad de los migrantes.

Los retos son múltiples, especialmente para el Estado colombiano, ya que alberga al mayor número de migrantes venezolanos en su territorio. Por ello, deberá apoyar todas las iniciativas que permitan aunar esfuerzos tanto en Suramérica como con en el resto de Latinoamérica para seguir construyendo una gobernabilidad migratoria que dé lugar a respuestas multilaterales que distribuya las cargas, con el fin de evitar colapsar sus sistemas locales, así como el de otros países ante la presión.

Parte de esa tarea consistirá en ratificar su compromiso con la CSM e incentivar a los países que, haciendo parte de esta, no lo hicieron del «Proceso de Quito», para que unan esfuerzos ante esta crisis que representa el éxodo venezolano y los aprendizajes que puede llegar a generar, dado el caso de que se siga extendiendo o que se presenten, desde otros Estados, manifestaciones similares en el futuro.

[225]

Finalmente, Colombia tendrá que transformar su visión de país de potencial emigración y adoptar una postura que comprenda el fenómeno desde todas sus aristas; asimismo, trabajar desde sus instituciones, con apoyo de las organizaciones y la sociedad civil y demás actores sociales, para lograr la integración de los migrantes desde sus potencialidades, así como crear mecanismos que no solo gestionen, de manera temporal, el flujo de migración venezolana como el RAWV y el PEP, sino instrumentos que les permitan residir permanentemente y, por ende, acceder efectivamente al goce de sus derechos.

Referencias bibliográficas

1. Acosta, Diego; Blouin, Cécile y Freier, Luisa. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, 3. Recuperado de https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf

2. Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur). (2019, junio 7). Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>

3. Álvarez de Flores, Raquel. (2004). La dinámica migratoria colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual. *Geoenseñanza*, 9 (2), pp.191-202. Recuperado de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/20988/articulo4.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

4. Araujo, Lorena; Eguiguren, María. (2009). La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos. *Andina Migrante*, 3, pp. 2-10. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/197/1/BFLACSO-AM3-02-Araujo.pdf>

5. BBC. (2018, agosto 20). Ataque a venezolanos en Brasil: disturbios en Pacaraima contra campamento de inmigrantes. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45240028>

6. Campesi, Giuseppe. (2012). Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea. *Revista Crítica Penal y Poder*, 3, pp. 1-20.

7. Ceriani, Pablo. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Revista Nueva Sociedad*, 233, p. 68-86. Recuperado de http://nuso.org/media/articles/downloads/3775_1.pdf

[226]

8. Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM). (2019). Declaración de Quito (ix Conferencia Sudamericana sobre Migraciones). *CSM-Osumi*. Recuperado de http://csm-osumi.org/sites/default/files/conferencias/01_-_declaracion_de_quito.pdf

9. Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Observatorio Suramericano sobre Migraciones (CSM-Osumi). (s. f. a). ¿Qué es la CSM? Recuperado de <http://csm-osumi.org/node/2>

10. Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Observatorio Suramericano sobre Migraciones (CSM-Osumi). (s. f. b). Conferencias CSM. Recuperado de <http://csm-osumi.org/conferencias-csm>

11. Consultoría para los Derechos humanos y el Desplazamiento (Codhes). (2018). *Necesidades de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Codhes.

12. Domenech, Eduardo. (2013). «Las migraciones son como el agua»: Hacia la instauración de políticas de «control con rostro humano». *Polis*, 35. DOI: 10.4067/S0718-65682013000200006

13. Düvell, Franck. (2008). Clandestine Migration in Europe. *Social Science Information*, 47 (4), pp. 479-497. DOI: 10.1177/0539018408096442

14. Ecuador. Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Ministra del Interior. Acuerdo Interministerial 0000001. (21 de enero de 2019). Recuperado de https://www.eltelegrafo.com.ec/images/Fotos_ElTelegrafo/Justicia/2019/enero/25-01-19/acuerdointerministerial.pdf

15. El Espectador. (2019, noviembre 14). El Espectador le explica: ¿Qué es el proceso de Quito y qué ha hecho por los migrantes? Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/el-espectador-le-explica-que-es-el-proceso-de-quito-y-que-ha-hecho-por-los-migrantes-articulo-891137>

16. El Mundo. (2019, enero 9). Brasil abandona el pacto migratorio de la ONU. Recuperado de <https://www.elmundo.es/internacional/2019/01/09/5c35c928fdddf0c4e8b4737.html>

17. Estupiñán Serrano, Mary Luz. (2013). Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional. *Documentos de Trabajo CLACSO*, 33. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902/Serrano.pdf>

18. León Cabrera, José María. (2019, enero 28). La xenofobia en Ecuador empuja a migrantes venezolanos a salir del país. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/01/28/espanol/ecuador-ibarra-venezolanos.html>

19. Mármora, Lelio. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *Remhu*, 18 (35), pp. 71-92.

20. Mármora, Lelio. (2016). *Conferencia Suramericana sobre Migraciones 2000-2015*. Buenos Aires: OIM.

21. Martínez Pizarro, Jorge. (2001). Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina. *Migraciones Internacionales*, 1 (1), pp. 89-110. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/migra/v1n1/v1n1a4.pdf>

22. Mayeur, Carolina. (1997). Discursos y prácticas migratorias: contradicciones, hipocresías y efectos perversos de las políticas actuales. *Migraciones*, 2, pp. 9-26. Recuperado de <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/4883/4707>

23. Mejía, William. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *Remhu*, xx (39), pp. 185-210. DOI: 10.1590/S1980-85852012000200010

24. Mesa, Jesús. (2019, julio 28). Colombia, en riesgo de convertirse en un embudo migratorio. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/colombia-en-riesgo-de-convertirse-en-un-embudo-migratorio-articulo-873245>

25. Migración Colombia. (2017, octubre 26). Migración Colombia entrega último balance de venezolanos en Colombia. Recuperado de <https://migracioncolombia.gov.co/noticias/176-octubre-2017/migracion-colombia-entrega-ultimo-balance-de-venezolanos-en-colombia>

26. Migración Colombia. (2019, mayo 2). «Más de 2 millón 260 mil venezolanos se encuentran radicados en el país»: director de Migración Colombia. Recuperado de http://www.migracioncolombia.gov.co/old_site/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2019/mayo-2019/11331-mas-de-1-millon-260-mil-venezolanos-se-encuentran-radicados-en-el-pais-director-de-migracion-colombia

[227]

27. Milanovic, Branko. (2017). Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización. México: Fondo de Cultura Económica.

28. Mirra, Alessio. (2018). Las fronteras del siglo XXI. La externalización y la desnaturalización de los espacios de transición. *Iberoamérica Social*, IX, pp. 111-130. Recuperado de <https://iberoamericasocial.com/las-fronteras-del-siglo-xxi-la-externalizacion-la-desnaturalizacion-los-espacios-transicion>

29. Naranjo Giraldo, Gloria. (2014). Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España- Marruecos. *Estudios Políticos*, 45, pp. 13-32. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/20194>

30. Perú. Superintendencia Nacional de Migraciones. Resolución 000270-2018. (24 de agosto de 2018). Recuperado de https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/RESOLUCION_DE_SUPERINTENDENCIA-000270-2018-MIGRACIONES.pdf

31. Podkul, Jennifer & Kysel, Ian. (2015). Interdiction, Border Externalization, and the Protection of the Human Rights of Migrants. *Working Paper Georgetown Law*. Retrieved from <https://www.law.georgetown.edu/human-rights-institute/wp-content/uploads/sites/7/2017/07/2015-WRC-HRI-Submission-to-IACmHR.pdf>

[228]

32. Sassen, Saskia. (2003). Reubicar la ciudadanía. Posibilidades emergentes en la nueva geografía política. En: *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos* (pp. 87-115). Madrid: Traficantes de Sueños.

33. Solanes, Ángeles. (2005). La política de inmigración de la Unión Europea desde tres claves. *Arbor*, CLXXXI (713), pp. 81-100. DOI: 10.3989/arbor.2005.i713.444

34. Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2018, marzo 27). Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos-RAMV. Recuperado de http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Slide_home/Registro-Administrativo-de-Migrantes-Venezolanos-RAMV.aspx

35. Zapata-Barrero, Ricard y Van Dijk, Teun. (eds.) (2007). *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*. Barcelona: Fundació Cidob.

Reseñas críticas



Luis Fernando Salazar Espinosa

Sin título

De la serie *Incorpóreo*

Lápiz sobre papel

18 x 15 cm

2017

Medellín



González Tule, Luis Antonio (dir.). (2019). *Clientelismo, patronazgo y corrupción en Colombia y México*. Barranquilla: Universidad del Norte.*

Como se destaca en la contraportada de la obra que aquí se reseña, hace tiempo que Guillermo O'Donnell alertó acerca de la necesidad de librarse de la excesiva «fijación en las organizaciones complejas y altamente formalizadas» para analizar las reglas informales que caracterizan el funcionamiento real de las democracias latinoamericanas. Este es el principal propósito de *Clientelismo, patronazgo y corrupción en México y Colombia*: describir y analizar las reglas informales de intercambio político y distribución de recursos, con el objetivo de explorar la relación y las consecuencias de la existencia del clientelismo dentro de un régimen democrático, estableciendo al mismo tiempo una mejor fundamentación conceptual del fenómeno clientelar, así como una mayor comprensión del funcionamiento de las democracias latinoamericanas a través de los casos de Colombia y México.

[230] La obra dirigida por Luis Antonio González Tule, está estructurada a partir de dos grandes apartados, con seis estudios de caso enfocados en el análisis del clientelismo, el patronazgo y la corrupción en Colombia, y tres en las redes clientelares, los programas sociales y las elecciones en México. En su introducción, González resalta la necesidad de indagar en el funcionamiento de las democracias latinoamericanas a través de las reglas informales de intercambio político, a partir de fundamentos teóricos y empíricos diversos, así como a partir de tradiciones metodológicas diversas, con el objetivo de analizar la compleja relación entre clientelismo y democracia.

Así, en la primera parte, dedicada al caso de Colombia, Carolina Guevara aborda el ámbito nacional, con el objetivo de desentrañar los posibles indicios de clientelismo en la Corte Suprema de Justicia. Desde el punto de vista de los estudios sobre clientelismo judicial, la autora argumenta que esta instancia no ha sido ajena al intercambio desigual de favores, ligados a la selección de jueces o la falta de control y sanción efectivo.

Los capítulos siguientes incluyen un abordaje a menor escala, en los ámbitos regional y local, y desde la perspectiva del análisis electoral. En

* DOI: 10.17533/udea.espo.n57a11

Clientelismo de mediación en Barranquilla, Luis Antonio González Tule, Carlos Enrique Guzmán Mendoza y Ángel Tuirán Sarmiento destacan, a partir de entrevistas a informantes clave de una red clientelar, la pertinencia de abordar el fenómeno, ya no a partir de la díada «patrón-cliente» — uno de los problemas clásicos en el estudio del clientelismo—, sino desde la tríada «patrón-intermediario-cliente» activa durante tiempos electorales en el municipio de Barranquilla. Por su parte, Luis Fernando Trejos y Jolie Guzmán Cantillo buscan esclarecer, en el marco de la violencia de los grupos paramilitares que imperó durante las décadas de conflicto interno con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), cómo determinados actores político-ilegales han disputado al Estado el espacio público a través de lo que los autores han denominado «clientelismo armado».

Por otro lado, Néstor Restrepo y Carlos Berrío exponen cuáles han sido las herramientas clientelares en el departamento de Antioquia, identificando las dos principales: estructuras clientelares conformadas por las familias latifundistas y estructuras clientelares integradas por empresarios que surgieron a partir del proceso de industrialización que tuvo lugar a mediados del siglo xx. Restrepo y Berrío enfatizan que, utilizadas para acceder a recursos públicos y mantener influencia política, el surgimiento de estructuras clientelares ha sido propiciado por la incapacidad del Estado colombiano para garantizar la seguridad. Paralelamente, en *Participación y caudal electoral: el caso de Bogotá*, Rodrigo Triana aborda los factores explicativos del clientelismo en el Concejo de Bogotá, argumentando que la baja participación política y la concentración del voto son variables clave para el mantenimiento de las redes clientelares, por lo que resulta fundamental considerar estos factores a la hora de estudiar el fenómeno.

Finalmente, en *Financiamiento partidista en Colombia y rendición de cuentas: un intento por limitar la corrupción electoral*, el último capítulo del primer apartado, Fernando Giraldo ofrece un análisis sobre los estudios sobre corrupción y rendición de cuentas en Colombia, pasando revista a las reformas de transparencia y participación ciudadana, así como de los rasgos generales del financiamiento a los partidos en el país, entre otras cuestiones.

La segunda parte inicia con el análisis de Emanuel Rodríguez, a través de la etnografía, de la coexistencia de repertorios de acción que buscan ampliar la democracia con aquellos que la erosionan a través de prácticas clientelares de

[231]

distribución particularista. El autor aporta evidencia sobre cómo las distintas opciones partidistas en México han obtenido rédito político a través de los programas de transferencia directa, reforzando las lealtades hacia un grupo o líder determinado, mientras que los grupos más desfavorecidos solamente han obtenido beneficios de carácter inmediato.

Jorge F. Eufracio observa, a partir de una metodología de corte cualitativo y en el ámbito microelectoral, el clientelismo a partir de actores políticos y candidatos a la Alcaldía del municipio de Autlán de Navarro. Eufracio identifica pautas de negociación e intercambio político que denomina de «coerción simbólica», demostrando que las redes clientelares no son necesariamente verticales ni coercitivas, por el contrario, en determinados contextos de competitividad electoral pueden surgir condiciones equitativas para la negociación y el intercambio político.

Finalmente, el último estudio del libro, Yasser Terrazas y Gabino Solano abordan, a partir de datos de encuesta, aquellas prácticas clientelares más recurrentes y su influencia en el proceso democrático en el Distrito 7 del Municipio de Acapulco, Guerrero. En este sentido, los autores reflexionan sobre el ejercicio de elegir de manera libre y secreta, luego de evidenciar la participación activa en redes clientelares de un gran número de electores en los comicios celebrados en 2015.

[232]

Por último, las conclusiones aportan una serie de reflexiones valiosas y complementarias para analizar la relación entre clientelismo y democracia, a la luz de los distintos estudios de caso descritos y la revisión literaria realizada a lo largo de la obra. Pese a que algunos estudios identifican al clientelismo como un mecanismo nocivo que asigna recursos de manera selectiva, afectando la rendición de cuentas y la representación política, hay otros que —sin negar lo mencionado— consideran que el clientelismo complementa los procesos democráticos en países cuyos Estados han sido incapaces de llegar a la población más vulnerable.

De ahí que, la obra representa una valiosa contribución a los estudios sobre clientelismo y democracia en América Latina. Pese a que se trata de estudios de caso, los capítulos ofrecen un panorama general del fenómeno en distintas regiones y ámbitos de gobierno, así como un marco analítico y herramientas metodológicas diversas para explorar distintos hallazgos e hipótesis en otros países de la región. Como se resalta a lo largo de la obra,

la evaluación sobre la relación entre clientelismo y democracia en muchas ocasiones está condicionada por la perspectiva a partir de la cual se analiza el régimen democrático.

En este sentido, *Clientelismo, patronazgo y corrupción en México y Colombia* representa un punto de partida para futuras investigaciones que busquen contribuir al estudio de uno de los principales déficits de las democracias latinoamericanas, cuyo análisis resulta clave para aportar herramientas que permitan entender fenómenos como la representación política, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en la región.

*Cristian Márquez Romo (México)***

[233]

** Politólogo. Miembro del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: cmarquez@usal.es



**Valencia Agudelo, Germán Darío. (2019).
*Organizarse para negociar la paz: Gobernanza
de la paz negociada en Colombia, 1981-2016.* Medellín:
Universidad de Antioquia.***

Este libro del docente e investigador Germán Darío Valencia Agudelo, publicado por la Editorial Universidad de Antioquia (2019) en la colección de Conflicto, Paz y Memoria, es el resultado de cinco años de un riguroso trabajo doctoral que incluyó el seguimiento y monitoreo a una serie de variables y categorías sociales, organizativas, institucionales e históricas asociadas a los diferentes procesos de negociación —paz negociada— que se han surtido en Colombia desde principios de la década de 1980.

A partir de una amplia documentación bibliográfica sobre la historia del conflicto armado en el último medio siglo, una robusta búsqueda de fuentes primarias y la revisión de agendas de negociación y estructuras de gobernanza —comisiones, consejerías y oficinas— que han constituido la política nacional de paz desde 1981, el autor logra construir una obra con vocación académica y una narrativa ágil que presenta una serie de variables teóricas e institucionales que han condicionado la paz negociada en los gobiernos de Julio César Turbay (1978-1982), Belisario Betancourt (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998- 2002), Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018).

Es un periodo en la historia reciente del país que el investigador analiza con precisión cronológica para concluir en un título de referencia para entender el entramado histórico, social e institucional que motivó a ocho gobiernos —con matices y excepciones— a explorar a lo largo de 35 años la salida negociada al conflicto. Dado que el largo conflicto armado en Colombia se ha visto cruzado por momentos donde se registran niveles desiguales de intensidad o grados de victimización —con un pico entre 1998 y 2003—, cada proceso de negociación como resultado de ciertas fases de intensidad o desescalamiento en la confrontación —incertidumbre— es analizado desde una lógica particular, ya que hay elementos coyunturales en el plano nacional e internacional que activan la agenda de paz o conllevan a las organizaciones armadas a encontrar en la salida negociada una ventana de oportunidad.

* DOI: 10.17533/udea.espo.n57a12

A partir de la anterior premisa en la introducción temática y metodológica se reflexiona sobre las posibilidades de la paz negociada en Colombia entre 1981 y 2016. Aunque la literatura académica sobre este tema es abundante, los caminos que Valencia busca trazar pretenden ampliar el horizonte de las investigaciones en el marco del posconflicto y acerca a la ciencia política a estudios más comprensivos de los procesos de paz como fenómenos sociales de gran complejidad y magnitud institucional. Procesos que han concluido con el desarme de miles de efectivos de diferentes grupos al margen de la ley desde 1981 o, por el contrario, que han contribuido estratégicamente al fortalecimiento del aparato militar estatal, insurgente o contra insurgente paramilitar —especialmente a finales de la década de 1990).

En el primer capítulo, *El nuevo institucionalismo transaccional: teoría y métodos*, se presenta una visión panorámica de los nuevos institucionalismos. Destacando que, desde la ciencia política, los nuevos institucionalismos hacen una propuesta integradora, multidisciplinar y comprensiva de las organizaciones y las instituciones. Sin embargo, Valencia va más allá de la visión clásica del institucionalismo y conecta el objetivo central de la obra con una teoría que enfatiza y combina los elementos y variables más cercanos al análisis de los procesos de organización para negociar la paz. Se decide por el denominado nuevo institucionalismo transaccional (NIT), propuesta teórica que se viene desarrollando en la ciencia política continental desde hace varias décadas. A partir de ese enfoque, *Organizarse para negociar la paz* se convierte en el primer estudio de la ciencia política colombiana que integra el NIT, el análisis de las estructuras de gobernanza especializada y la reflexión teórica sobre la paz negociada desde 1981.

[235]

Según Valencia, el NIT propone un diálogo interdisciplinar alrededor de las organizaciones y las instituciones. Es sobre la base de ese diálogo que el NIT posibilita entender mejor a las organizaciones políticas en escenarios complejos e inciertos con presencia de instituciones. La variable determinante que emerge en este punto es la de *transacción*, categoría polisémica que es asimilada por el autor como un equilibrio en el intercambio político de las partes en tensión —organizaciones–individuos— en una atmósfera de confluencia y diálogo. Esta premisa resulta de gran importancia para el objetivo del libro porque va trazando el camino de una condición *sine qua non* para cualquier proceso de negociación: una serie de macro y microtransacciones políticas en un contexto institucional mediado por organizaciones. El capítulo

concluye con la observación de la *incertidumbre política* como una categoría analítica clave en perspectiva de comprender el intercambio de intereses en una negociación para alcanzar la paz.

El segundo capítulo, *Las transacciones de la paz en Colombia, 1980-2016*, es de sumo interés porque aborda de forma secuencial e histórica la frecuencia de las transacciones de paz negociada en Colombia a partir de cuatro periodos de incertidumbre política, entre 1980 y 2015. Tras identificar estos periodos —1980-1987, 1998-1993, 1994-2002 y 2003-2015— con un abundante y constante uso de gráficas, mapas, cuadros y tablas comparativas, el autor hace una revisión de los principales acontecimientos en cada periodo, presentando los hechos victimizantes relacionados con el accionar de las organizaciones armadas que conllevaron a elevar la incertidumbre política y posicionar una agenda de negociación integrada a la política nacional de paz, que junto con el diseño e implementación de estructuras de gobernanza especializada —comisiones, consejerías y oficinas—, permitieron entre el tercer y cuarto periodo de incertidumbre el desarme de organizaciones como el M-19, el EPL, el PRT, entre otras.

[236] Con el desarme de estos grupos se avanzó en la consolidación de una política nacional de paz que buscó infructuosamente el desarme de las dos principales guerrillas del país: las FARC-EP y el ELN. Sin embargo, tras el fracaso de los procesos adelantados entre el tercer (Caracas-Tlaxcala) y cuarto periodo (El Caguán), generados por hechos directamente relacionados con la dificultad de negociar en medio del conflicto —circunstancia que eleva la incertidumbre—, como lo fue el bombardeo al comando de Casa Verde en la administración Gaviria, dando así inicio a la denominada «guerra integral» en 1990, o las arbitrariedades —secuestro, narcotráfico, extorsión— que las FARC-EP cometieron en la zona de distensión de El Caguán entre 2000 y 2002, la posibilidad de avanzar en la negociación con dos de los actores históricos del conflicto armado se desdibujó y se tornó impensable con la llegada, en el cuarto periodo, de un gobierno de «mano dura» que no reconoció el conflicto y se alineó a los intereses internacionales de lucha contra el terrorismo. Otro factor que recrudeció el conflicto entre el tercer y cuarto ciclo fue la expansión y consolidación del paramilitarismo como un proyecto contrainsurgente de carácter nacional.

Finalmente, el tercer capítulo presenta el estudio externo más completo y minucioso que se ha realizado de las estructuras de gobernanza

especializada de la paz. Este capítulo presenta las comisiones, consejerías y oficinas que se han creado a lo largo de 35 años en ocho gobiernos, entre 1981 y 2016, para facilitar la construcción de los consensos institucionales y sociales necesarios para sentarse a negociar la paz en Colombia, desde la «primera» Comisión de Paz creada por Julio César Turbay tras la toma de la Embajada de República Dominicana por parte del M-19, al Consejo Nacional de Paz creado en el gobierno de Ernesto Samper en 1998 y activado por Juan Manuel Santos para dinamizar la negociación con las FARC-EP desde 2015. Cada una de estas instancias ha desempeñado un papel preponderante para ambientar un clima favorable —ambientar la paz— al principio de las negociaciones, y con posteridad se han destacado en las fases de monitoreo o seguimiento de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reincorporación (DDR).

El principal activo del último capítulo consiste en la elaboración de un detallado análisis de cada una de estas instancias, enunciando las circunstancias históricas o sociales que rodearon su creación, sus avances, sus fortalezas, sus dificultades, su organización y el legado continuo que fue dando vida a un acumulado histórico que convirtió a Colombia en uno de los países con mayor experiencia en la creación de ese tipo de estructuras de gobernanza en el mundo. Asimismo, el análisis de Valencia se enlaza teóricamente con lo abordado en los capítulos precedentes, ya que presenta las estructuras como parte esencial de una política pública de paz que en clave de gobernanza facilita la construcción de consensos más amplios e integrales. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Paz desescala territorialmente a lo departamental y local, aspecto que no tiene antecedentes en los procesos de negociación a mediados de la década de 1950 con las guerrillas liberales y que trazan una ruta metodológica para eventuales procesos de negociación, tanto en el país —con los actores que siguen en armas, como el ELN— y en el mundo.

El libro termina con una breve conclusión sobre los caminos sin recorrer, ante todo, una invitación a continuar profundizando en las líneas de investigación abiertas en su obra y en la edificación de una tradición académica sobre estudios de paz. A pesar de que la paz se convirtió en un relato constante en los últimos años, sintetizando una intensa narrativa en torno a las implicaciones de la salida negociada al conflicto que no se vivía en el país desde el proceso de El Caguán —y que contó y sigue contando con

Valenci

[237]

Fredy Alexander Chaverra Colorado

una fuerte oposición—, todavía hay mucho que investigar, indagar y aportar desde la condición humana y académica. A esos senderos se debe aventurar una investigación que desde la ciencia política transite caminos que no se han recorrido y que Valencia recorrió en *Organizarse para negociar la paz*, como un primer paso en ese deseo constante de caminar hacia la utopía y el sueño ancestral de generaciones enteras de colombianos: la oportunidad de la paz.

*Fredy Alexander Chaverra Colorado (Colombia)***

[238]

** Polítologo. Correo electrónico: chaverra01@gmail.com

Indicaciones para autores y proceso de evaluación

Estudios Políticos es una publicación cuatrimestral del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia, la cual desde 1992 se dedica a la difusión de artículos producto de investigación, artículos de revisión, de reflexión y reseñas críticas que brinden elementos para la explicación de la problemática política contemporánea en Colombia, América Latina y otras partes del mundo. La Revista publica textos de autores de procedencia nacional e internacional dedicados a las ciencias sociales y humanas que tengan como objeto de conocimiento los fenómenos políticos.

Para garantizar la rigurosidad y calidad académica y científica, los artículos deben superar el arbitraje doble ciego por pares del ámbito nacional e internacional; responder a los criterios de pertinencia, relevancia, novedad, originalidad y responsabilidad, y cumplir los principios éticos propios de la investigación en Ciencias Sociales y Humanas.

Estudios Políticos se adhiere al movimiento y prácticas de acceso abierto, sus contenidos están disponibles en revistaestudiospoliticos.udea.edu.co bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual. Asimismo, la Revista no realiza cobros por el procesamiento o la postulación de artículos.

[239]

La omisión de los siguientes requerimientos puede acarrear la devolución del artículo y no incluirse en el proceso de evaluación por pares académicos.

1. Periodos de recepción y publicación de artículos. A través de esta página web. A partir de 2019 la revista cambiará su periodicidad de semestral a cuatrimestral. Los periodos de recepción de artículos se realizarán en los meses de febrero, junio y octubre, y la publicación el 25 de enero, el 15 de mayo y el 15 de septiembre.

2. Enfoque temático. Los artículos postulados deben enfocarse en alguna de las siguientes áreas temáticas y quedar consignado en el formulario de envío en el apartado *Disciplina académica y subdisciplinas*:

- Disciplina
- Instituciones políticas

- Comportamiento político
- Política comparada
- Relaciones internacionales
- Teoría política
- Administración y políticas públicas
- Economía política
- Metodología política

Asimismo, la Revista incentiva la publicación alrededor de los siguientes temas, los cuales corresponden a las líneas de investigación del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia:

- Migraciones, fronteras y reconfiguraciones políticas
- Sistemas políticos locales y estudios de opinión pública
- Ciudadanías, culturas políticas y subjetividades
- Conflicto armado, paz negociada y posconflicto
- Gobernabilidad, fuentes de riquezas y territorios
- Campo estatal, poder local y conflictos
- Seguridad, conflictos, violencia y políticas
- Memoria, conflicto armado y guerra

[240]

Adicionalmente, es fundamental que los artículos establezcan un vínculo entre los contextos nacionales particulares con la realidad regional e internacional.

3. Formato general. El artículo debe adjuntarse a través de la plataforma web en formato Microsoft Word 97-2003; fuente Times New Roman, 12 puntos; márgenes de 3 cm; espacio interlineal doble y alineado a la izquierda, incluyendo los pies de página, excepto en tablas y figuras. La extensión no debe exceder las 7500 palabras. Si el artículo incluye gráficas, tablas y cuadros, no debe ser superior a 31 páginas. En el caso de las reseñas críticas se sugiere que la extensión no sobrepase las 2000 palabras.

Se debe indicar si el artículo es resultado de un proceso de investigación, si es un artículo de revisión o si es de reflexión. Si es un producto de investigación debe establecerse el nombre del proyecto, la institución que lo apoya y el código de registro (si lo tiene); si es producto de un trabajo de tesis debe constar el título académico al que se optó y el título o tema general de la misma.

Los artículos deben ser inéditos —incluidos sitios web— y no podrán ser sometidos a consideración simultánea de otras publicaciones. Junto con el artículo se debe presentar una carta en la que se observe la firma del autor —ya sea digital o manuscrita— que certifique el cumplimiento de dichos requisitos; adicionalmente, debe incluir una declaración de conflicto de intereses que indique filiación, financiamiento para la investigación, participación en acciones o propiedad de una empresa, pago por ponencias o viajes, consultorías y apoyo de una empresa.

4. Información sobre los autores. En los metadatos de envío, los autores deben diligenciar completamente el formulario, por lo que se les aconseja leer atentamente cada punto; allí debe constar el nombre completo del autor o autores, correo electrónico —preferiblemente institucional—, la filiación institucional, el resumen biográfico —nacionalidad, formación académica de los autores, cargo actual, entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que desempeñan y grupo o centro de investigación al que pertenecen—; y para aquellos que lo tengan disponible la URL institucional del autor. No debe olvidarse diligenciar la disciplina académica y subdisciplinas, las palabras clave y el tipo de artículo, el método o enfoque, así como los organismos colaboradores o financiadores.

[241]

Asimismo, la Revista alienta la identidad digital de sus autores, lo que contribuye notablemente a la visibilidad e impacto de las publicaciones. Por eso se deben crear íntegramente los perfiles ORCID y Google Scholar, el primero tiene un campo específico en la plataforma para diligenciar el código, mientras que el segundo se diligencia en el campo URL.

5. Proceso de evaluación. La revista dará noticia a los autores del recibo de los artículos y de su aceptación para la publicación, pero en ningún caso se devolverán originales. Cada artículo pasará por un proceso de revisión de estilo y de criterios básicos por parte del equipo editorial, así como una verificación de originalidad a través de software antiplagio CrossCheck iThenticate; posteriormente, se remitirá a arbitraje doble ciego por pares académicos nacionales e internacionales, a través de la plataforma Open Journal System.

Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con su nivel académico —maestría, doctorado—, publicaciones en los últimos tres años, especialidad en el tema, entre otros.

Una vez aceptada la solicitud de arbitraje, los evaluadores se comprometen a enviar su concepto en un plazo no mayor a 30 días. Cada artículo tiene como mínimo dos árbitros. En caso de que haya un conflicto en los dictámenes se recurrirá a un tercer árbitro para dirimirlo.

Con fundamento en el concepto de los pares académicos el Comité Editorial de la revista emite la decisión final sobre la publicación de los artículos y se le transmite al autor las observaciones hechas por los árbitros, comprometiéndose a devolver el artículo en un plazo máximo de dos semanas. El autor debe dar cuenta de los cambios realizados en la versión final y el Comité Editorial revisará que se hayan hecho adecuadamente. Este también se reserva el derecho de sugerir las modificaciones formales que demanden las dimensiones de la revista o su línea editorial. En la etapa de modificaciones de estilo no se admite ninguna alteración del contenido del texto.

6. Propiedad intelectual. Los autores son los titulares de los derechos morales de sus artículos y pueden archivar y divulgar citando la fuente. *Estudios Políticos* asume los derechos de reproducción. Las opiniones expresadas por los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

[242]

Los artículos y los documentos adicionales deben ser enviados a través del portal electrónico Open Journal System registrándose en <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos>

Cualquier inquietud al correo electrónico revistaepoliticos@udea.edu.co

7. Tipos de textos

Reseña crítica. Es un texto breve —se sugiere no sobrepasar las 2000 palabras— en el que se presenta y sintetiza una obra de actualidad —en este caso, sobre alguna problemática política—, y que incluye una valoración argumentada de la obra, sea positiva o negativa, en la que se establece su aporte y relevancia al conocimiento. El autor debe procurar exponer la tesis central y sus componentes, contextualizar la obra, analizar y no solamente resumir, argumentando su validez y relevancia, finalizando con unas conclusiones que den cuenta de la obra y su valoración a partir de lo argumentado. La reseña también debe incluir un título, de 4 a 6 palabras clave y un resumen analítico de no más de 120 palabras.

Artículo producto de investigación.* Presenta los resultados originales de proyectos terminados de investigación.

Artículo de revisión.* Presenta resultados de investigación a partir de una perspectiva analítica, interpretativa o crítica de un autor, recurriendo a fuentes originales.

Artículo de reflexión.* Resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica.

* A partir del *Documento guía* de Colciencias, 2010.

8. Estructura general de los artículos

Título. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ilustrar el tema principal, las variables y los aspectos teóricos que se investigan. No debe sobrepasar las 30 palabras o los 150 caracteres.

Resumen. Debe oscilar entre 120 y 180 palabras. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ser de tipo analítico, elaborado en tercera persona y en tiempo presente; debe contener la pregunta a la cual responde el escrito, la tesis defendida por el autor, el enfoque teórico-metodológico y las conclusiones más relevantes; igualmente, se deben resaltar los aspectos más originales de la propuesta en contraste con estudios anteriores sobre el tema en cuestión.

Palabras clave. Deben oscilar entre 4 y 6. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués deben presentarse en los tres idiomas. Deben evidenciar los temas y conceptos principales del artículo, de acuerdo con los tesauros especializados en Ciencias Sociales y Ciencias Políticas —se recomienda el tesoro de la Unesco—.

Introducción. En este apartado se consigna de manera argumentada y sintética la información contextual, el enfoque teórico y metodológico, así como el objetivo del artículo.

[243]

Discusión. En este apartado se exponen los resultados o se presentan los argumentos, evidenciando la articulación de estos con el fundamento teórico y metodológico.

Conclusión. Es el apartado que presenta e identifica los principales hallazgos e interpretaciones del autor a la luz de las evidencias y los argumentos.

Citas en el texto. Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto, según establecen las normas APA sexta edición: apellido del autor, año de publicación y página, según sea el caso:

— Forma básica para la citación indirecta: (Montoya, 1997).

— Forma básica para la citación directa: (Montoya, 1997, p. 143).

— Si la cita textual es inferior a 40 palabras se realiza en el mismo párrafo entre comillas, seguida de la información de la fuente de acuerdo con la forma de citación directa.

— Si la cita textual es superior a 40 palabras se inicia un nuevo párrafo, antecedido por dos puntos (:) aparte, con 1 cm. de sangría.

[244]

— Si la oración incluye el nombre del autor, solo se escribe la fecha entre paréntesis, ejemplo: ...Como anota con acierto Andrés Quintana (2006), la idea...

— Si la obra tiene más de dos autores, se cita la primera vez con todos los apellidos, en las menciones subsiguientes, solo se escribe el apellido del primer autor, seguido de «*et al.*», ejemplo: (Klein *et al.*, 2004). Si son más de seis autores, se utiliza «*et al.*» desde la primera mención.

— Las referencias a La Biblia y el Corán, se citan en el texto, pero no se incluyen en la lista de referencias. Entre paréntesis (Título. Versión. Edición. Lugar de publicación: Editorial, año. Libro: capítulos y versículos), ejemplo: (Sagrada Biblia. Traducido de la Vulgata Latina por José Miguel Petisco. 9 ed. Madrid: Editorial Apostolado de la Prensa, 1964. Sabiduría 18: 5-25).

— Según la Norma Técnica Colombiana NTC-5613, las comunicaciones personales, observaciones no publicadas, diarios de campo, talleres y entrevistas, se citan solamente cuando proporcionan información esencial que no está dispuesta en fuentes públicas; como no proporcionan datos recuperables no deben ser incluidas en la lista de referencias. Por ejemplo: El Dr. Luis Serra (comunicación personal, junio 20, 2008) señaló en su trabajo que...

Cada cita de entrevistas, grupos focales, entre otros, deben estar respaldados por un consentimiento informado, de lo contrario a la fuente se le asignará un seudónimo.

Notas al pie de página. Estas se emplean fundamentalmente para hacer aclaraciones o para aportar datos adicionales; se utilizan para citar observaciones no publicadas, documentos legales o normas jurídicas, y fuentes de archivo o históricas. Los documentos legales y las fuentes de archivo son los únicos que se incluyen también en las referencias bibliográficas.

Referencias bibliográficas. Deben ubicarse al final del artículo; estas incluyen solo las fuentes que sustentan la investigación y que se citan en el cuerpo del texto, a diferencia de la bibliografía, que incluye las fuentes que sirven para profundizar en el tema. De acuerdo con las normas APA, las referencias se elaboran conforme a las siguientes consideraciones: nombres completos, orden alfabético por la primera letra de la referencia; las obras de un mismo autor se ordenan cronológicamente. Si hay varias obras de un mismo autor y de un mismo año, se diferencian unas de otras agregando al año una letra del alfabeto, ejemplo:

5. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998a)...

[245]

6. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998b)...

- **Material impreso**

Libros

— Apellido, Nombre. (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

Con editor (ed.), coordinador (coord.) o compilador (comp.):

— Apellido, Nombre (ed.) o (coord.). (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

- **Capítulos**

— Apellido, Nombre. (Año). Título del capítulo. En: Apellido, Nombre (ed., coord., comp., si es el caso). *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

Artículos de revistas académicas

— Apellido, Nombre. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (número), pp. xx-xx.

Artículos de publicaciones periódicas

— Apellido, Nombre. (Año, mes día). Título del artículo. *Nombre de la publicación*, pp. xx-xx.

- Ponencias

— Apellido, Nombre. (Año, día, mes). *Título de ponencia*. Nombre del evento. Institución que realiza el evento, ciudad.

- Memorias

— Apellido, Nombre. (Año). *Título de la ponencia*. En: nombre editor o compilador (eds.) o (comp.), título del evento (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

[246] • Escritos no publicados

— Apellido, Nombre. (Año). Título. Manuscrito inédito.

Si es una tesis:

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Tesis inédita de pregrado, maestría o doctorado). Nombre de la institución, localización.

- **Documentos legales**

Son las leyes, los reglamentos, las órdenes ministeriales, los decretos, las resoluciones y, en general, cualquier acto administrativo que genere obligaciones o derechos. Se citan tanto en el cuerpo del texto como en pie de página, según Norma Técnica Colombiana 5613:

— Jurisdicción (país, departamento o municipio, en mayúsculas fijas). Ministerio o Entidad Responsable (en mayúsculas fijas). Designación

(Ley, Resolución, Decreto, etc.) y número de la norma jurídica. (Fecha de la norma jurídica: día, mes, año). Nombre de la norma jurídica (si lo tiene). Título de la publicación en que aparece oficialmente. Lugar de publicación, Fecha de publicación. Número. Paginación.

- **Fuentes de archivo**

Para este tipo de referencias se ha adoptado la pauta de *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*.

— Autor, «Título del documento», ciudad y fecha. Siglas del archivo, Lugar del Archivo, Fondo, Sección, Serie, volumen / tomo / legajo, folio (s).

- **Informe técnico**

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Informe N.º xxx). Ciudad: Editorial.

- **CD-ROM**

— Apellido, Nombre. (Fecha). Título (Versión). [Software de cómputo]. Lugar de publicación: casa publicadora.

[247]

Cibergrafía

- **Formato general**

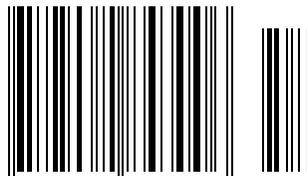
— Apellidos, Nombre. (fecha de publicación). Título del artículo. *Nombre de la página web*. Recuperado de URL o DOI

Aunque no todos los documentos electrónicos tienen DOI, si lo tiene debe ser incluido como parte de la referencia.

En el caso de los demás tipos de publicaciones se mantiene la forma general del material impreso agregando la URL o el DOI.

estudios políticos

eISSN 2462-8433



9 772462 843006 5 7