

RESEARCHING INTERNAL DISPLACEMENT

Working Paper No. 19

LANID Special Issue

“Perspectivas críticas sobre el desplazamiento forzado”

Refugio y desplazamiento interno: entrecruzamientos de las migraciones en Colombia

Carolina Moreno V.
Latin American Network on Internal Displacement (LANID)
Universidad de los Andes, Bogotá
Colombia

Marzo 2022



Resumen

El presente texto explora el refugio y el desplazamiento interno como formas de migración o movilidad humana. En este análisis se presta especial atención a las consecuencias que se derivan de cada uno de los marcos jurídicos de estas expresiones de movilidad, con el fin de acotar sus ámbitos de aplicación, así como los vacíos de protección que emergen en cada caso. Este trabajo, además, construye sobre la literatura preexistente que ha estudiado las conexiones entre el desplazamiento interno y el refugio. El trabajo analiza la respuesta del Estado colombiano a la población migrante, interna y externa; y a partir de allí, estudia las maneras en las cuales la compartimentalización del derecho explica diferentes niveles de protección, según la forma de movilidad o migración. El texto muestra cómo el derecho define categorías, fija fronteras, legitima unos actores y desconoce otros, establece determinados regímenes de protección, pero también crea vacíos de protección.

Palabras clave

Desplazamiento interno, refugio, migración forzada, movilidad humana, Colombia

Contacto

Email: camoreno@uniandes.edu.co

LANID Special Issue: “Perspectivas críticas sobre el desplazamiento forzado”

La Red Latinoamericana de Desplazamiento Interno (LANID) reúne académicos, activistas, artistas y profesionales interesados en reflexionar sobre el desplazamiento interno. A través de esta colección de estudios se busca ampliar el conocimiento sobre este fenómeno, así como promover la discusión sobre el mismo. El carácter multidimensional de este tipo de movilidad humana, así como la complejidad de sus causas y la necesidad de buscar nuevos caminos para el logro de soluciones duraderas que permitan a las personas afectadas superar su condición de vulnerabilidad, constituyen el común denominador de estos trabajos.

Este Working Paper fue escrito por la autora dentro del marco del proyecto “Interdisciplinary Network on Internal Displacement, Conflict and Protection” (AH /T005351/1), apoyado por el Arts and Humanities Research Council, en nombre del UKRI Global Challenge Research Fund.

1. Introducción

En el presente texto exploro el refugio y el desplazamiento interno como formas de migración o movilidad humana. En este análisis presto especial atención a las consecuencias que se derivan de cada uno de los marcos jurídicos de estas expresiones de movilidad, con el fin de acotar sus ámbitos de aplicación, así como los vacíos de protección que emergen en cada caso. Este trabajo, además, construye sobre la literatura preexistente que ha estudiado las conexiones entre el desplazamiento interno y el refugio.

En la década de los años noventa, un sector de la literatura académica prestó especial atención a las personas desplazadas internas (PDI) y las coincidencias y divergencias existentes entre esta categoría y la de las personas refugiadas (Egea y Soledad 2008). Este debate adquirió aún más relevancia a partir de la promulgación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (PRDI), instrumento que invitó a estudiar las conexiones entre las categorías mencionadas, así como el rol del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a cargo de la gestión de ambos grupos poblacionales.

Estos análisis de la literatura académica, al considerar las formas de convergencia existentes (o no) entre el refugio y el desplazamiento interno, apuntaron a dos aspectos principalmente. Por una parte, el requisito de cruzar frontera internacional para encajar en el régimen jurídico de protección internacional de los refugiados, aspecto que los desplazados internos no reúnen. Por otra, el rol del ACNUR, su involucramiento con las PDI y su trabajo con las personas refugiadas. Alrededor de este debate, algunos autores se inclinaron por la necesidad de mantener y afianzar las distinciones entre una y otra categoría. Otros, por su parte, trabajaron en la identificación de puntos de contacto y cercanía entre ellas. Sin duda, las distintas miradas alrededor de las PDI y las refugiadas contribuyeron al florecimiento y enriquecimiento de este campo disciplinar.

El presente *working paper* construye sobre esta conversación que, aunque data de unas décadas atrás, cobra especial vigencia hoy. Esto es así, al menos por tres razones, unas de orden global y otra de orden local. En primer lugar, porque las cifras del comportamiento sobre PDI y refugiadas en el mundo así lo indican. A diciembre de 2020, las PDI en el mundo alcanzaron la cifra récord de 55 millones, de las cuales, más del 85% había huido por motivos de conflicto y violencia (IDMC). A su vez, a finales de 2020, había unos 27 millones de refugiados en el mundo bajo el mandato de ACNUR (ACNUR, 2021). En segundo lugar, porque hay quienes hablan de la vigencia de este campo de estudios, principalmente por una maduración y acumulación de producción académica sobre trabajos en desplazamiento interno (Cantor 2018). El reciente trabajo de Cantor provee un estado del arte rico y actualizado sobre las PDI, capturando un conjunto de desarrollos legales y teóricos importantes que este campo ha tenido en las últimas dos décadas.

Finalmente, una tercera razón que justifica continuar con este diálogo es de índole local y tiene que ver con el contexto colombiano actual, objeto de interés del presente trabajo. En Colombia confluyen un significativo número de PDI, así como una importante cantidad de personas migrantes y refugiadas. Como lo describiré en detalle más adelante, el número más alto de personas extranjeras presentes en Colombia está conformado por nacionales venezolanos, muchos de los cuales tienen necesidad de protección internacional. Hay también presencia de

población procedente de países del Caribe, principalmente de Haití y Cuba, así como de países de África y Asia, llamados extracontinentales, según lo reportó El País el 9 de agosto de 2021.

En relación con este tercer aspecto, conviene poner de presente que, para el escenario colombiano desde el cual yo escribo este trabajo, el análisis de la convergencia entre desplazamiento interno y refugio es una preocupación de reciente ocurrencia. Si bien Egea y Soledad lo abordaron en 2008, esto era con el propósito de describir el contexto de desplazamiento forzado colombiano, momento en el que no había en Colombia la cantidad de personas refugiadas, retornadas y migrantes que hay hoy.

Todos estos factores que confluyen actualmente en Colombia justifican la necesidad de retomar las contribuciones que la literatura, particularmente del Norte Global, había producido alrededor del posible paralelismo (o no) entre personas refugiadas y PDI. El presente *working paper* intenta contribuir a esta conversación, pero desde un interés situado desde el Sur Global, desde un país protagonista de distintas formas de migración -interna y externa y principalmente sur-sur-, que invita a nuevas miradas y reflexiones alrededor de esta temática.

Así, el presente estudio aporta a esta literatura al proponer un análisis situado en el contexto colombiano, específicamente en el Departamento de Arauca, ubicado en la región limítrofe entre Colombia y Venezuela. El análisis de los distintos flujos migratorios presentes en el territorio colombiano, las causas que animan estos movimientos de personas, los distintos regímenes aplicables en cada caso, así como los vacíos de protección que de allí resultan, arroja nuevas luces para vigorizar y nutrir los estudios sobre migraciones -internas y externas- en el contexto colombiano. Entonces, en este trabajo exploro la respuesta del Estado colombiano a la población migrante, interna y externa; y a partir de allí, estudio las maneras en las cuales la *compartimentalización* del derecho explica diferentes niveles de protección, según la forma de movilidad o migración. Es así como el derecho define categorías, fija fronteras, legitima unos actores y desconoce otros, establece determinados regímenes de protección, pero también crea vacíos de protección.

Luego de esta breve sección introductoria, el presente *working paper* se desarrolla a partir de dos grandes partes. En la primera, analizo el paralelismo existente entre las categorías de refugio y desplazamiento interno, tomando como punto de partida la literatura que ha estudiado los puntos de contacto entre ambas materias e identifico los vasos comunicantes entre las personas refugiadas y las PDI. Luego, en la segunda parte, me concentro en el contexto colombiano y sus distintas formas de movilidad humana, prestando especial atención al desplazamiento interno y a la migración transfronteriza, incluyendo la de las personas refugiadas, con el fin de mostrar la heterogeneidad de flujos migratorios que hoy tienen presencia en Colombia. Este análisis tomará como referencia el Departamento de Arauca, ubicado en la frontera oriental que conecta a Colombia con Venezuela. Finalmente, presento algunas reflexiones conclusivas.

2. Paralelismo entre refugio y desplazamiento interno como formas de migración

2.1 *¿De qué estamos hablando?*

En esta reflexión alrededor del paralelismo entre ambas formas de movilidad humana -refugio y desplazamiento interno- el derecho juega un papel relevante. Esto se debe a que, dependiendo del régimen legal de una u otra categoría, se aplica un conjunto de reglas que determinan el ámbito de protección del que deben gozar las personas en movilidad. En este sentido, es necesario establecer la definición de personas refugiadas y desplazadas, así como identificar el régimen jurídico que corresponde a cada una de dichas categorías y las obligaciones o responsabilidades que tienen los Estados en relación con estas poblaciones, en uno y otro caso.

El desplazamiento interno es una categoría que se hizo notable en los años ochenta, a partir del trabajo de algunas ONG interesadas en el refugio. Luego, a comienzos de los noventa, mediante la incorporación del representante de la secretaría general de personas desplazadas internamente, en 1993, el concepto de desplazamiento interno surgió como una categoría para establecer estándares legales en la materia y movilizar a la comunidad internacional alrededor del desplazamiento interno (Al-Mahaidi, Gross y Cantor 2019, 4).

De acuerdo con los PRDI,

[S]e entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (PRDI, introducción, párrafo 2). (Énfasis añadido).

Dos elementos centrales emergen de la anterior definición. El primero indica que el desplazamiento de estas personas es de carácter involuntario. El segundo, establece que esta movilidad ocurre dentro de las fronteras nacionales del país, elemento que la distingue de la de los refugiados, quienes, por definición, cruzan las fronteras internacionales (Mooney 2005, 10).

A partir de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el término refugiado se aplica a toda persona que:

[D]ebido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (CER 1951, capítulo 1, artículo 1, numeral 2). (Énfasis añadido).

En relación con el criterio sobre el carácter involuntario de la movilidad, es preciso advertir que las causas que animan el desplazamiento interno pueden coincidir de varias maneras con las de las personas refugiadas, cuyo desplazamiento trasciende fronteras. La conexión entre las causas de la migración externa de los refugiados e interna de las PDI es aún más clara en las definiciones ampliadas de refugiado adoptadas en África y América Latina. Estas regiones, además del criterio de persecución de la CER de 1951 y el Protocolo de 1967, incorporaron la huida por razones de conflicto armado, violencia generalizada y violación sistemática de derechos humanos (Mooney 2005, 10). Este es el caso de la definición de persona refugiada acogida por los países de América Latina, entre estos Colombia (Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.3.1.1.1.), los cuales adoptaron la definición ampliada de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984.

De acuerdo con este instrumento,

[L]a definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (DCSR 1984, conclusión tercera). (Énfasis añadido).

2.2 ¿Cuáles son las implicaciones de estas definiciones?

Muy a pesar de los puntos de contacto que puedan existir entre las causas que llevan a las personas refugiados y a las PDI a moverse, lo cierto es que las definiciones de cada una se encuentran en instrumentos distintos, los cuales no cuentan con la misma fuerza normativa. Por una parte, la definición de persona refugiada está consagrada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, jurídicamente vinculantes. Por otra, la definición de PDI está prevista en los PRDI, carentes de fuerza normativa en el derecho internacional, muy a pesar de que estos principios tengan como base el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y por analogía, el derecho de los refugiados (Ferris 2008, 77; Cantor 2018, 193). De ahí que la protección de las PDI suela abordarse como una cuestión de política pública, más que jurídica (Cantor 2018, 191).

No obstante, el que los PRDI carezcan de estricta fuerza vinculante en el derecho internacional, que sí tiene el Estatuto de los refugiados, lo cierto es que estos principios han impulsado la incorporación de normas y políticas vinculantes en el orden doméstico, orientadas a atender las necesidades de las PDI (Cantor, 2018, 194). Los PRDI también han sido acogidos por jueces para la resolución de casos a su cargo. Por ejemplo, en el contexto interamericano, en el caso de la “masacre de Mapiripán” *versus* Colombia, la Corte IDH derivó obligaciones concretas para el Estado colombiano a la luz de los PRDI (Corte IDH 2015, párrafos 165c y 171). Lo propio hizo la Corte Constitucional colombiana en la icónica Sentencia T-025 de 2004 (apartado 5.2), que declaró la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” en materia de desplazamiento interno en Colombia. En dicha Sentencia, la Corte Constitucional determinó el alcance de los derechos de las PDI a partir de las normas constitucionales y legales colombianas, así como de

“[...] *la interpretación del alcance de tales derechos que fue compilado [en el] documento internacional de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998*”. Entonces, incluso reconociendo que los PRDI son un instrumento no vinculante de *soft law*, estos principios sí han impulsado la consolidación de un cuerpo normativo y jurisprudencial, especialmente a nivel regional y doméstico, que da cuenta de su fuerza normativa en términos prácticos (Cantor 2018, 197).

Es por ello que las conexiones entre la definición de PDI y persona refugiada exigen claridad conceptual, especialmente desde el punto de vista legal. Al respecto Mooney (2005, 13) explica el desplazamiento interno como un “*asunto meramente descriptivo y no normativo*”, en el sentido en que da cuenta de la situación de movilidad dentro de las fronteras de un país, que no confiere un estatus legal especial, como sí ocurre con los refugiados. Pero ésta no es una cuestión problemática para Mooney, ya que las PDI, al mantenerse dentro de su país de residencia, siguen bajo la jurisdicción de sus propias autoridades, quienes son las responsables de garantizar sus derechos. Éste no es el caso de las personas refugiadas, quienes, al haber perdido la protección de su propio país y habiendo huido del mismo, sí requieren un estatus legal especial el cual provee el Estatuto de los refugiados (Mooney 2005, 13-14).

Sin embargo, éste no es un asunto pacífico en la literatura. Así, Lee (1996, 38) discrepa de esta postura, al sostener que “*las PDI sufren más que las refugiadas*”, ya que éstas, por definición, han podido abandonar su país en el que eran perseguidas y han accedido a la protección internacional en otro país, aspecto no disponible para las PDI. Por oposición, frente a quienes se quedan en su propio país, como ocurre con las PDI, “*el mundo se hace el de la vista gorda*” (Lee 1996, 38). La academia también ha discutido alrededor de la distinción entre las PDI y las refugiadas, y en particular, si el régimen legal de los refugiados puede ser extendido de tal modo que cubra a las PDI. En esta línea, se ha retado la necesidad de cruzar una frontera internacional como prerequisite para encajar en el marco legal de los refugiados, que es uno de los criterios que distingue las PDI de las refugiadas.

Lee (1996) critica dicho prerequisite para el acceso a la protección internacional. Para los efectos del presente análisis, resulta especialmente relevante el argumento que desarrolla el autor sobre lo irrelevante que resulta hacer la distinción entre PDI y personas refugiadas a partir del criterio de frontera internacional. Haciendo referencia a la frontera entre Somalia y Etiopía, Lee sostiene que, desde el punto de vista práctico, resulta muy difícil establecer con precisión si se trata de PDI, refugiadas, retornadas, o incluso, si es una mezcla de todas ellas. En conflictos que ocurren en zonas de frontera es complejo distinguir estas categorías, debido a que estas poblaciones suelen compartir aspectos como etnia, nacionalidad, religión, costumbres y lengua. Las comunidades que residen en zonas de frontera se mueven entre ambos países de forma continua y espontánea. Por ello, la asignación de cualquiera de estas categorías resulta irrelevante, pues lo realmente importante es que la persona, cualquiera que ésta sea, necesita protección (Lee 1996, 33).

Cuando las personas refugiadas y las PDI tienen origen en un mismo conflicto y habitan en territorios vecinos en zonas de frontera, sus necesidades suelen ser muy similares y las soluciones a su desplazamiento, externo e interno, a menudo están conectadas (Ferris 2008, 79). Incluso, debido a la proximidad geográfica, el retorno de las personas refugiadas y las PDI

ocurre de forma espontánea, precisamente por tratarse de territorios vecinos y por la cercanía a su lugar de origen, del cual tuvieron que huir. De hecho, cuando a los refugiados retornados no les es posible regresar a sus hogares o comunidades, y se asientan en otros lugares de su país de origen, ellos se convierten, a su vez, en PDI. (Ferris 2008, 83). También, las personas refugiadas pueden verse envueltas en situaciones que las obligan a moverse, involuntariamente, a otro lugar dentro de las fronteras del país de acogida, caso en el cual serán refugiadas y PDI (Cantor 2018, 212-213). Ésta es precisamente la situación que ocurre hoy en Colombia con la población proveniente de Venezuela y que puede advertirse, de manera muy clara, en la zona de Arauca. Sobre este aspecto volveré más adelante en este escrito, en el estudio del caso colombiano.

2.3 *¿Cuáles son las necesidades de las personas que migran?*

Las PDI experimentan una serie de carencias o necesidades, las cuales sitúan a estas personas como una población que requiere especial atención y protección. El hecho mismo del desplazamiento interno facilita la violación de los derechos humanos de las PDI, lo que las convierte en personas especialmente vulnerables (Mooney 2008, 15). Dicho de otro modo, la situación de desplazamiento interno está, *de facto*, asociada a la violación de ciertos derechos. De ahí que los PRDI establezcan el acceso pleno de las PDI a los derechos y el ejercicio de sus libertades, sin distinción, al señalar que:

Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos (PRDI, Principio 1, párrafo 1).

La situación de movilidad le arrebató a las PDI sus sitios de habitación y destruye sus hogares. Además, al verse obligadas a huir y a dejar todo atrás, de forma abrupta, las PDI son despojadas de sus tierras, propiedades y pertenencias, así como de sus formas tradicionales de vida y de generación de ingresos. Sin más, las PDI quedan desprovistas de sus medios de vida, enfrentando enormes desafíos para sobrevivir; experimentan la fractura de sus familias y pierden sus redes familiares y sociales. En breve, las PDI se enfrentan a una serie de pérdidas, no sólo de bienes materiales o tangibles, sino también de índole simbólica, como las redes, las prácticas culturales o tradiciones, lo cual agrava su situación de vulnerabilidad (Mooney 2008, 15).

El desplazamiento interno también acarrea efectos muy adversos para las personas, familias y comunidades, como lo son la pobreza, la exclusión social, el reclutamiento forzado y múltiples formas de explotación, discriminación y violencia, así como barreras para el acceso a servicios básicos como salud, educación, vivienda, alimentación y demás servicios sociales. Otra carencia que afecta de manera singular a las PDI es la falta de documentos de identificación de las víctimas, así como documentos que les permitan acreditar la titularidad de sus propiedades. Estos documentos se pierden o destruyen en el proceso de migración forzada, a raíz de situaciones de violencia, conflicto o por fenómenos naturales, lo cual añade a las PDI obstáculos para ejercer plenamente sus derechos, acceder a servicios sociales (Mooney 2008, 15-17) o incluso para interactuar con las autoridades.

Las necesidades que tienen las PDI son también las necesidades de las personas refugiadas, y en general, las de todas aquellas que han tenido que migrar, de forma no voluntaria, dejando su lugar habitual de residencia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha llamado la atención sobre las altas cifras de personas con necesidad de protección internacional y de PDI en Latinoamérica, así como la importancia de que se garanticen los derechos humanos de todas aquellas quienes migran, ya que “[...] *suelen encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad y son víctimas de abusos y distintas formas de discriminación*” (CIDH 2015, 28). Es por ello, además, que los Estados deben adoptar los instrumentos normativos necesarios para atender “[...] *las crisis humanitarias que genera la migración forzada en concordancia con los estándares internacionales fijados en materia de derechos humanos para la protección de los migrantes, solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de trata de personas y desplazados internos*” (CIDH 2015, 28).

En vista de las necesidades compartidas que tienen las personas en situación de movilidad humana, y en particular por su derecho a poder retornar en condiciones seguras y dignas, es innegable que existen vasos comunicantes relevantes entre el ámbito de las PDI y las refugiadas. Entonces, las condiciones en que debe darse el retorno, tanto de las PDI como de las personas refugiadas, son un punto indicativo de que la distinción entre la protección de unas y otras no debería ser tan radical (Cantor 2018, 216). Lo anterior, muy a pesar de que la fuerza vinculante de sus marcos normativos sean de distinta entidad.

2.4 ¿Quién debe responder por la atención de las necesidades y derechos de las PDI?

El criterio de cruce de frontera internacional, que distingue la definición y régimen legal aplicable de las PDI y las refugiadas, también determina diferencias importantes en relación con quién debe hacerse cargo de la protección y garantía de los derechos de quien se ve forzado a abandonar su sitio habitual de residencia. Mientras que las autoridades nacionales del país de residencia son las responsables de ofrecer protección y asistencia a las PDI, son las autoridades del país de acogida o destino, signatarios de la CER, los llamados a asistir a las personas refugiadas (Ferris 2008, 78). Más allá del régimen legal aplicable en cada caso, éste es un asunto que nos interpela acerca de las capacidades institucionales reales y concretas con las que cuenta el Estado, sea el de residencia habitual o el de acogida, para responder a las necesidades de las personas en movimiento.

Las PDI requieren soluciones oportunas y adecuadas a su difícil situación, las cuales deben ser duraderas y sostenibles en el tiempo. La respuesta a las necesidades de las PDI corresponde principalmente a su propio Estado, el cual, además, debe proveerles seguridad y asistencia humanitaria (PRDI, Principio 3). De hecho, al ser una problemática de índole doméstica, no internacional, las posibilidades de reconstrucción de las condiciones de vida de estas personas dependen, en gran parte, de la capacidad de respuesta que los gobiernos puedan proporcionar internamente. No obstante, estas respuestas a nivel doméstico pueden ser deficientes o insuficientes, principalmente en contextos de conflicto, en los cuales los Estados son incapaces de proveer la protección que las PDI requieren (ACNUR 2007, párrafos 6 y 7). En muchos casos, como en Colombia, los desplazamientos internos ocurren en zonas en las que la presencia de las

autoridades es escasa o ausente, lo cual incluso se convierte en una causa que anima el desplazamiento.

Esto se debe a que las autoridades no están en capacidad de ofrecer respuestas adecuadas y oportunas a las causas que obligan a las personas a escapar o huir de sus lugares de residencia habitual; las autoridades no puedan garantizarles su seguridad ni proveerles condiciones mínimas de supervivencia. En consecuencia, estas carencias estimulan el desplazamiento de las personas hacia otros territorios, en busca de alternativas de vida. La situación de estos gobiernos en el nivel doméstico, muchas veces empobrecidos y con un menguado margen de acción, explica en buena parte la situación de vulnerabilidad, pobreza y marginación en la que quedan las PDI. Incluso, en muchos casos, es el propio Estado el que ha promovido el desplazamiento forzado de las personas, agravando su situación de vulnerabilidad y marginamiento (CIDH 2015, 31).

Ahora, hablar de la fragilidad de los Estados para garantizar los derechos de las PDI no quiere decir, de ninguna manera, que los Estados de acogida de las personas refugiadas sí les ofrezcan respuestas adecuadas a la luz de sus obligaciones internacionales. Esto es particularmente relevante en relación con la migración sur-sur de las personas refugiadas, quienes llegan a países, en ocasiones vecinos o cercanos, que enfrentan enormes desafíos para responder a las necesidades de su propia población nacional, incluida las PDI. Éste es justamente el caso de Colombia. No sólo es el país con el índice más alto de PDI en el mundo, sino también el que más nacionales venezolanos acoge en la región latinoamericana y en el mundo. Esto se debe, entre otras razones, porque son países vecinos que comparten más de 2.200 kilómetros de frontera.

Finalmente, más allá de quién tenga a su cargo proveer protección a la persona que ha migrado, sea internamente o cruzando una frontera internacional, lo cierto es que las PDI, refugiadas y migrantes forzadas enfrentan necesidades similares y experimentan situaciones que las hacen particularmente vulnerables. Ello se debe, precisamente, a su situación de movilidad y las razones, muchas veces comunes, que las han obligado a huir de sus lugares habituales de residencia. El hecho mismo de la migración, no voluntaria, expone a estas personas a distintas formas de violación de sus derechos, razón por la cual son poblaciones de especial protección por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

3. El caso colombiano: entrecruzamientos de migración interna y transfronteriza

Tal como lo puse de presente en la sección introductoria de este trabajo, la exploración de la correspondencia entre las personas refugiadas y las PDI es absolutamente vigente y pertinente en el escenario colombiano actual. Aunque bien podría afirmarse que el debate del paralelismo entre PDI y personas refugiadas resulta un tanto trasnochado o superado, que tuvo lugar hace más de dos décadas, no lo es así para el caso colombiano, para el cual es tremendamente relevante. Colombia reúne un conjunto de elementos importantes en materia de movilidad de personas, tanto interna como externa, que justifica un análisis de esta naturaleza.

En primer lugar, Colombia presenta un número muy significativo de víctimas del conflicto armado. Aunque hay víctimas dentro del territorio nacional y otras que emigraron hacia otros

países, la enorme mayoría ha permanecido dentro del territorio colombiano, esto es, como PDI. En relación con la migración interna, Colombia tiene el más alto número de PDI en el mundo debido, principalmente, a su prolongado conflicto interno (Soledad 2007, 175-179; CIDH 2004; UARIV y CNR 2020, 10). Muy a pesar de la firma del acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el grupo insurgente más grande del país, dicho conflicto armado aún persiste, tal como lo reportó Noticias ONU el 13 de enero de 2020. Según el último reporte del ACNUR sobre el comportamiento del desplazamiento forzado en el mundo, Colombia cerró el año 2020 con 8,3 millones de PDI, teniendo en cuenta las estadísticas presentadas por el propio Gobierno colombiano, a partir del Registro Único de Víctimas (ACNUR 2021, 24).

El conflicto interno colombiano no sólo ha dejado una aterradora cifra de PDI, sino que también ha expulsado fuera de las fronteras nacionales a un significativo número de colombianos, víctimas del conflicto. Aunque las víctimas que emigraron del país reúnen “*las características asociadas a la complejidad de la migración forzada*”, ésta es una población poco conocida en Colombia. Esto se debe, entre otros factores, a que no acuden a los registros oficiales de Colombia para rendir declaración fuera del país ni solicitan formalmente protección en los países de destino. (UARIV y CNR 2020, 10-20). Según los datos del Registro Único de Víctimas del Gobierno de Colombia, los colombianos en el extranjero se encuentran dispersos en 43 países en Norte América, América Latina y el Caribe, Europa, Asia, África y Oceanía, aunque el 94 % de esta población está concentrada principalmente en diez países (UARIV y CNR 2020, 21).

En términos cuantitativos, a diciembre de 2019, había un total de 189.454 de nacionales colombianos refugiados en el exterior (ACNUR 2020, 78). Los números son en realidad bajos, especialmente en proporción a las PDI. Esto podría indicar, además, que a pesar de requerir protección internacional bajo el Estatuto de los refugiados, los colombianos en el exterior no formulan como tal una solicitud para obtener el reconocimiento de la condición de refugiado. De hecho, el informe conjunto de la Unidad de Víctimas del Gobierno colombiano y el Consejo Noruego de Refugiados menciona que entre los desafíos para conocer con certeza la “*magnitud total del universo de víctimas en el exterior*”, se encuentran, precisamente, razones relacionadas con el estatus de refugiado. Éstas son: temor a ser deportados; facilidades de obtener otro tipo de permisos y visas distintos a los de refugiados o solicitante de refugio; desconocimiento de los mecanismos de protección internacional para víctimas del conflicto armado; barreras de acceso frente a trámites y documentos exigidos para solicitar el refugio; discriminación contra la población refugiada y solicitante de asilo (UARIV y CNR 2020, 20).

En cuanto a la migración internacional, Colombia se ha caracterizado por ser un país expulsor de personas migrantes y refugiadas, muchas de las cuales lo han hecho, también, como consecuencia del conflicto interno. Este patrón de emigración de nacionales colombianos hacia otros países ha venido cambiado de manera importante en los últimos diez años (Moreno y Pelacani 2021, 173-179). Esto se debe a que Colombia se ha convertido en el principal receptor de población migrante venezolana que ha tenido que dejar su país debido a la “*crisis humanitaria compleja, grave y multidimensional*” que enfrenta este país (CIDH, 2020). A 31 de agosto de 2021, de acuerdo con las cifras oficiales de la autoridad migratoria, había en territorio colombiano alrededor de 1’800.000 personas procedentes de Venezuela (UAEMC 2021). Parte

importante de esta población son, a su vez, personas colombianas retornadas, quienes décadas atrás abandonaron Colombia huyendo del conflicto armado interno antes mencionado.

Además del alto número de nacionales venezolanos que han migrado hacia Colombia, también hacen presencia en el país extranjeros provenientes del Caribe, principalmente de Haití y Cuba, así como los llamados “extracontinentales” (OIM 2013), procedentes de países de África y Asia. Según informó el diario La Estrella de Panamá, el 15 de agosto de 2021, “*en 12 años, 162 mil migrantes irregulares han llegado a Darién*”. Estas personas cruzan la selva fronteriza de 575.000 hectáreas de extensión entre Colombia y Panamá, conocida como el “Tapón del Darién”, buscando llegar a Norteamérica.

No es el propósito de este texto analizar a profundidad y en detalle las características del fenómeno migratorio colombiano actual. Se trata, mejor, de mostrar su heterogeneidad y complejidad y, a partir de allí, estudiar de qué manera la literatura del paralelismo entre PDI y personas refugiadas puede dar luces al caso colombiano y enriquecer las herramientas teóricas disponibles para comprender las formas de movilidad humana que ocurren en el país. En la siguiente sección utilizo el caso de la región de Arauca como un lente para explorar, de manera situada, las consideraciones elaboradas a lo largo de este *working paper* sobre la correspondencia entre PDI y personas refugiadas.

4. Arauca: análisis situado del paralelismo entre PDI y refugiadas

El Departamento de Arauca se encuentra al oriente de Colombia y limita por el norte y por el oriente con Venezuela, país con el que comparte 396 kilómetros de frontera. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), la región de Arauca actualmente presenta importantes retos humanitarios debido a la confluencia de cuatro factores: violencia y conflicto armado, los flujos migratorios mixtos de refugiados y migrantes, emergencias derivadas por eventos naturales y el COVID-19 (OCHA 2021, 2). Los habitantes de Arauca presentan altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, las cuales afectan de manera especial a ciertos grupos poblacionales como lo son las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, comunidades indígenas, así como personas migrantes, refugiadas y retornadas. Estas poblaciones viven en condiciones de particular vulnerabilidad, exacerbadas por la presencia de grupos al margen de la ley, quienes ejercen control en la zona.

En Arauca hay presencia de grupos guerrilleros, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como de disidencias de las FARC-EP, grupo insurgente que se desmovilizó luego de la firma del Acuerdo de Paz en 2016. Estos grupos armados controlan en el Departamento de Arauca, así como en el lado venezolano de la frontera. Las incursiones de estos grupos, contrarias al Derecho Internacional Humanitario (DIH), afectan de manera especial a niños, mujeres, indígenas, líderes sociales, población rural y personas venezolanas (OCHA 2021, 2). Según OCHA, “[e]n Arauca los flujos migratorios mixtos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela se insertan en el contexto de afectación múltiple preexistente de la dinámica de violencia, nuevas formas del conflicto armado y riesgos asociados a emergencias por eventos naturales” (2021, 6).

Arauca también presenta unos índices significativos en materia de desplazamiento forzado. Según los datos oficiales de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Gobierno colombiano (UARIV), 765 personas fueron desplazadas en 2020 en Arauca. El desplazamiento forzado afecta, tanto a la población nacional, como a la población migrante y refugiada venezolana. A ello se suma el ingreso de colombianos retornados, muchos de los cuales son, a su vez, víctimas del desplazamiento interno. Además, desde 2020, el riesgo de desplazamiento forzado en el Departamento se ha agravado por la pandemia por la Covid-19 (OCHA 2021, 3).

Finalmente, en Arauca opera el Equipo Local de Coordinación (ELC) compuesto por 28 socios (11 agencias de Naciones Unidas -entre éstas ACNUR-, 9 ONG Internacionales, 6 ONG nacionales y 2 observadores). El ELC juega un papel muy importante en la respuesta para reducir las brechas humanitarias características de esta zona de Colombia (OCHA 2021, 6). Sin duda, la intervención de este conglomerado de socios alivia las debilidades de las autoridades colombianas para responder a los enormes desafíos en materia de necesidades básicas insatisfechas de la población de Arauca.

El caso de Arauca es útil para retomar los estudios de correspondencia entre PDI y personas refugiadas, en tanto permite evidenciar que la identificación estricta de las categorías asignadas a estas personas, y los regímenes legales que se aplican en cada caso, resulta realmente difícil de realizar. Aún más, los límites entre estas formas de migración -interna y transfronteriza- si bien tienen consecuencias distintas según los marcos legales que las rigen, en la práctica las personas viven en comunidades en las que los límites de estas categorías se tornan borrosas.

La posibilidad de establecer con precisión si se trata de personas refugiadas, PDI, migrantes o retornadas es superada por el hecho mismo de las condiciones adversas en las que todas estas personas han tenido que dejar sus lugares habituales de residencia, de forma no voluntaria, así como de la necesidad de proveer un retorno seguro y duradero a sus sitios de origen. Una respuesta adecuada que debe ofrecerse a las personas en movimiento, por el hecho mismo de ser personas, a la luz de los derechos humanos y más allá del rótulo legal asignado a cada una de ellas. La garantía del retorno debe darse, además, al margen de a quién corresponda la atención de la población, sea el propio Estado de las PDI o del de acogida de las refugiadas o migrantes forzadas.

El relato de lo que sucede en Arauca no es tan distinto de los que ocurre en Colombia. Un país con altísimos índices de PDI a causa del conflicto armado, que además recibe una alta migración de personas provenientes de Venezuela, que como bien lo ha advertido la CIDH y ACNUR, son personas refugiadas (ACNUR, 2019; CIDH, 2018). Colombia es receptora de una migración sur-sur, que se suma a una población nacional con altos índices de pobreza. Por ello, Colombia enfrenta importantes retos desde el punto de vista de su capacidad de acción, tanto para responder a las necesidades de las personas migrantes y refugiadas que acoge, como de sus PDI. Esto es indicativo, también, de que la distinción legal entre personas refugiadas y PDI no resulta fácil de realizar en términos prácticos, debido, precisamente, a la presencia de distintas formas de migración en el mismo territorio.

Todo lo anterior suscita interrogantes frente a la incidencia concreta que las categorías legales de PDI y refugiadas tienen en términos prácticos. Esto es así, al menos en el caso colombiano, debido a que estas personas -refugiadas y PDI- terminan siendo parte de una población pobre en situación de vulnerabilidad frente a la cual el Estado se muestra incapaz y desbordado, altamente dependiente de la acción de la cooperación internacional y de organizaciones no gubernamentales. De ello, Arauca es un muy buen ejemplo.

5. Conclusión

En este escrito he explorado el refugio y el desplazamiento interno como formas de migración o movilidad humana forzada, con el fin de establecer los marcos legales aplicables en cada caso y las consecuencias que se desprenden de cada uno en términos de protección de las personas en movimiento. Para ello, he retomado la literatura sobre paralelismo entre las PDI y las personas refugiadas, con el fin de identificar puntos de contacto y de divergencia que enriquezcan la lectura de las formas de migración -interna y externa- que confluyen en el contexto colombiano. Esta discusión resulta vigente y necesaria en Colombia, siendo éste el país con las cifras más altas de PDI, así como por ser el mayor receptor de población venezolana en Latinoamérica y en el mundo.

Este entramado de migraciones, de las que la región colombiana de Arauca es escenario, comparte un factor común y es que todas son expresiones de movilidad humana forzada que se van reconfigurando a largo del territorio y de la ruta migratoria. No obstante, los regímenes legales, tanto de orden internacional como doméstico, se han encargado de establecer reglas de juego distintas y estándares de protección de diferente entidad. Estas categorías se ven superadas, a menudo, por la situación de vulnerabilidad que enfrentan estas personas en movimiento, cuando se les rotula como PDI, refugiadas, migrantes o retornadas.

El presente trabajo ha querido explorar la complejidad y heterogeneidad de la movilidad humana, mostrando los vasos comunicantes entre las PDI y las personas refugiadas, lo cual invita a retomar el debate académico sobre PDI acumulado a lo largo de los últimos 20 años. Estas conexiones, también, denotan la necesidad de proveer estándares de protección adecuados a los derechos y necesidades de las personas que se ven forzadas a moverse, superando de alguna manera los límites que las normas parecen imponer en el papel. Estas categorías legales, si bien son relevantes y tienen efectos concretos que no pueden ser desestimados, no son absolutas y son retadas desde el punto de vista de su aplicación práctica, desde la acción.

Bibliografía

Al-Mahaidi, Ala, Gross, Léa y Cantor David. 2019. *Revitalising IDP research A state of the art review*. Londres: School of Advanced Study, University of London.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)

2021. *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2020*. Copenhague: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globalreport/> (consultada el 16 de agosto de 2021).

2020. *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2019*. Copenhague: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.unhcr.org/globalreport2019/> (consultada el 16 de agosto de 2021).

2019. Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos: Actualización I. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html> (consultada el 16 de agosto de 2021).

2007. La protección de los desplazados internos y el papel del ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7694.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/7694> (consultada el 16 de agosto de 2021).

Cantor, David James. 2018. The IDP in international law? Developments, debates, prospects. *International Journal of Refugee Law*, 30 (junio): 191–217.

CER (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados): Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. 1951. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

2020. Presenta sus observaciones y recomendaciones preliminares tras la histórica visita in loco a Venezuela para monitorear situación de derechos humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/106.asp> (consultada el 16 de agosto de 2021).

2018. Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf> (consultada el 16 de agosto de 2021).

2015. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf> (consultada el 16 de agosto de 2021).

2004. Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. <http://www.cidh.org/countryrep/colombia04sp/indice.htm> (consultada el 16 de agosto de 2021).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2006. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf

Corte Constitucional, ST 025/2004. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm> (consultada el 16 de agosto de 2021).

DCSR (Declaración de Cartagena sobre Refugiados). 1984. Colombia: Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá. Problemas Jurídicos y Humanitarios.

Decreto 1067. 2015. Colombia: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Egea Jiménez, Carmen y Soledad Suescún, Javier Iván. 2008. Migraciones y conflictos: El desplazamiento interno en Colombia. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia* 47 (mayo-agosto): 207-235.

ELC (Local de Coordinación Arauca). 2020. Briefing Departamental. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/briefing_humanitario_arauca_dic_2020_vf.pdf (consultada el 16 de agosto de 2021).

Ferris, Elizabeth. 2008. Internal Displacement and the Right to Seek Asylum. *Refugee Survey Quarterly*, 27 (septiembre): 76–92.

Lee, Luke T. 1996. Internally displaced persons and refugees: Toward a legal synthesis? *Journal of Refugee Studies*, 9 (marzo): 27–42.

Moreno Carolina y Pelacani, Gracy. 2021. El contexto de la migración venezolana en Colombia: un análisis de la respuesta institucional en perspectiva regional. En *Comunidad Venezuela: una agenda de investigación y acción local*, eds. Alejandro Fajardo y Alejandra Vargas, 171-217. Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS) e International Development Research Centre (IDRC). <https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/04/Comunidad-Venezuela.pdf> (consultada el 16 de agosto de 2021).

Mooney, Erin. 2005. The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. *Refugee Survey Quarterly*, 24 (septiembre): 9–26.

Norwegian Refugee Council. 2021. *Global Report on Internal Displacement 2021*. Ginebra: Norwegian Refugee Council.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2013. *Migrantes extracontinentales en América del Sur: estudio de casos*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.

PRDI (Principios Rectores de los Desplazamientos Internos). 1998. Organización Naciones Unidas.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. 1966. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.

Soledad Suescún, Javier Iván. 2007. Las migraciones forzadas: el desplazamiento interno en Colombia. *Cuadernos Geográficos*. 41 (agosto): 173-189.

UAEMC (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia).. Distribución de venezolanos en Colombia - Corte 31 de agosto de 2021. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-agosto-de-2021> (consultada el 16 de febrero de 2022).

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas) y CNR (Consejo Noruego para Refugiados). 2020. *Las víctimas del conflicto armado colombiano en el exterior: una caracterización*. Bogotá: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Consejo Noruego para Refugiados.