



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA[®]
LATINOAMERICANA - UNALA
SNIES 1814**

**RUTA DE ATENCIÓN HUMANITARIA EN MEDELLÍN PARA GARANTIZAR LOS
DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES IRREGULARES Y LOS SOLICITANTES
DEL STATUS DE REFUGIADO**

**YANETH LEDEYDA FIGUEROA MOSQUERA
GLORIA MARÍA VIZCAÍNO GUEVARA**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS
MEDELLÍN - ANTIOQUIA
2018**

RUTA DE ATENCIÓN HUMANITARIA EN MEDELLÍN PARA GARANTIZAR LOS
DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES IRREGULARES Y LOS SOLICITANTES
DEL STATUS DE REFUGIADO

YANETH LEDEYDA FIGUEROA MOSQUERA
GLORIA MARÍA VIZCAÍNO GUEVARA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR
AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

DIRECTORA: DOCTORA YENNESIT PALACIOS VALENCIA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS
MEDELLÍN - ANTIOQUIA
2018

NOTAS DE ACEPTACIÓN:

FIRMA DEL PRESIDENTE DEL JURADO

JURADO

JURADO

Dedicatoria

*Este trabajo está dedicado a Dios, por permitirnos concretar este proyecto en la vida
Así mismo, con especial amor a nuestras queridas madres,
A mi padre Luis (q.e.p.d.).
A nuestras familias, por el apoyo
Y a todas las personas que confiaron en nosotras.*

Agradecimientos

En primer lugar, damos gracias a Dios por permitimos la conclusión de nuestros estudios, y el logro de este trabajo de grado. Muchos agradecimientos a los ciudadanos extranjeros que nos aportaron sus historias de vida sin condición alguna y con la esperanza de que nuestro trabajo pueda ser reconocido y ser una guía.

Nuestros agradecimientos a los servidores públicos que con su buena disposición apoyaron este trabajo aportando sus experiencias; al personal de ACNUR, a quienes agradecemos por sus importantes aportes.

A nuestros hijos, por su paciente espera para ver el resultado de estos años de estudio e investigación; a Daniel, quien fue nuestro cercano colaborador; a nuestros amigos, que con sus palabras nos animaron para no flaquear en el camino.

A todos ellos, nuestros agradecimientos, porque de alguna manera sus palabras, apoyo y entusiasmo nos alentaron a pensar que este trabajo debía concluir lo mejor posible. Agradecemos de igual manera a la coordinadora y a los docentes de la maestría, a nuestra asesora de trabajo, la doctora Yennesit Palacios Valencia por su acompañamiento y apoyo.

Resumen

Las migraciones masivas y el desplazamiento con la intención de refugio son un fenómeno social presente en el globo, que actualmente se observa en mayor proporción en puntos concretos del planeta, que por cuestiones principalmente bélicas y políticas, generan el exilio de quien busca bienestar en nuevos horizontes y se une al éxodo de sus compatriotas. Teniendo en cuenta que Colombia es lugar de destino y también de tránsito con ocasión de estos fenómenos migratorios, en la presente investigación se describirá el contexto humanitario en el que se encuentran los migrantes indocumentados en el Municipio de Medellín, y se formularán las eventuales alternativas de solución ante posibles falencias o insuficiencias institucionales en la atención a los migrantes irregulares y a los solicitantes de refugio internacional a través de una propuesta de hoja de ruta para la atención humanitaria.

Palabras clave

Migración, migrante irregular, refugiado, ayuda humanitaria, extranjero.

CONTENIDO

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS.....	9
1.1 Planteamiento del problema.....	9
1.2 Hipótesis	10
1.3 Justificación.....	11
1.4 Objetivos.....	15
1.4.1 Objetivo general	15
1.4.2 Objetivos específicos	15
1.5 Metodología.....	16
1.5.1 Tipo de estudio	16
1.5.2 Diseño.....	17
1.5.3 Método de investigación	18
1.5.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos	19
1.5.5 Aspectos a considerar para la entrevista	20
1.5.5.1 Diseño de entrevista semiestructurada para funcionarios del municipio de Medellín.....	22
1.5.5.2 Diseño de entrevista semiestructurada para los funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	23
1.5.5.3 Diseño de entrevista semiestructurada para los migrantes en condición irregular.....	25
1.5.6 Técnicas para el procesamiento de la información.....	26
1.5.7 Análisis y resultados.....	26
2. FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS EN COLOMBIA	27
2.1 Contexto.....	27
2.2 Fenómeno de los flujos migratorios mixtos, compuestos por los migrantes económicos, refugiados y migrantes irregulares.....	30
a. Migración, emigración e inmigración.....	31
b. Migración regular e irregular	33
c. Migrantes económicos.....	35
2.3 Riesgos a los que están expuestos los migrantes en Colombia	36
2.3.1 Tráfico de migrantes y trata de personas.....	36
2.3.2 Trabajo sexual, explotación sexual y laboral	41
2.3.3 Abuso de autoridad.....	46
2.3.4 Re-victimización de la población migrante	47
2.4 Postura crítica	48
2.4.1 El lugar del otro	48
2.4.2 Incidencia negativa de los pobladores en relación a la percepción de los migrantes irregulares	49
3. ANÁLISIS DE LAS GARANTÍAS OTORGADAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS A LOS MIGRANTES IRREGULARES: EL CASO MEDELLÍN.....	50
3.1 Refugio.....	51
3.1.1 Procedimiento administrativo	56
3.1.2 Status legal de refugiado.....	59

3.1.3 Negación de la condición de refugiado	60
3.2 Obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos	62
3.2.1 Principio <i>pacta sunt servanda</i> y bloque de constitucionalidad	64
3.2.1.1 Aspectos normativos internacionales acerca de la migración ilegal: Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención de Palermo y su protocolo complementario	66
3.2.2 Razones por las cuales el Estado colombiano puede abstraerse de cumplir con las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos	72
<u>4. MECANISMOS ASISTENCIALES EXISTENTES EN MEDELLÍN PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES IRREGULARES</u>	<u>75</u>
4.1 Mecanismos asistenciales en materia humanitaria	80
4.1.1 Mecanismos asistenciales institucionales existentes en el municipio de Medellín para garantizar los derechos humanos de los migrantes irregulares	84
4.2 Mínima intervención del Estado en la atención asistencial a la población de migrantes irregulares	91
<u>5. RUTA DE ATENCIÓN QUE GARANTICE LOS DERECHOS HUMANOS A LOS MIGRANTES IRREGULARES Y A LOS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIO EN COLOMBIA, QUE SE ENCUENTRAN EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN.</u>	<u>100</u>
5.1 Rutas de atención humanitaria	100
5.2 ¿Existe una ruta de atención humanitaria que garantice los derechos humanos a los migrantes irregulares en el municipio de Medellín?	102
5.3 Ejemplos de experiencias exitosas de rutas de atención a migrantes en el derecho comparado: caso México.	114
5.3.1 La legislación: visa de visitante por razones humanitarias.	114
5.3.2 Manuales de asistencia humanitaria para refugiados en México.	118
5.4 Ruta de atención propuesta para el caso de Medellín	132
<u>6. BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>157</u>

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

1.1 Planteamiento del problema

El ser humano, en su eterna búsqueda y lucha por las condiciones que le provean bienestar, es propicio a cambiar su entorno en aras de lograr sus objetivos; además, los conflictos (internos y externos) que existen eny entre pluralidad de naciones en globo, ya sean del orden político, social, racial, religioso, o los originados en necesidades de carácter económico, generan a nivel global movilizaciones de personas que se trasladan de un lugar a otro cruzando fronteras transnacionales, quienes se topan con características geográficas adversas para conseguir sus objetivos, esto es, lograr el bienestar, la tranquilidad y la estabilidad en sus vidas, asentados en otros territorios. Quienes huyen de los conflictos bélicos, propenden por evitar cualquier forma de violencia, persecución, o ser objeto de experimentos étnicos, y en general, poner en riesgo el goce efectivo de sus derechos humanos.

Durante las últimas tres décadas, países de África y Oriente Medio tales como Somalia, Eritrea, Afganistán, Siria, Libia, Sudán, entre otros, han sido azotados por los conflictos bélicos internos, violencia generalizada y sumaria que ha sido la causa de que una gran cantidad de ciudadanos de diferentes condiciones sociales, políticas económicas y académicas, abandonen sus lugares de origen o residencia en búsqueda de una nación que les permita establecerse en virtud de la «protección internacional», para comenzar una nueva vida lejos de los agentes que generaron la migración.

Si analizamos el continente de procedencia de personas extranjeras con tarjetas o autorización de residencia en vigor vemos como en España, a fecha de 30 de septiembre de 2008, el 41,44% procede de países pertenecientes a la Europa Comunitaria, el 28,91% de Iberoamérica, el 20,48% de África, el 6% de Asia, el 2,66% de países europeos no comunitarios, el 0,47% de Norteamérica y el 0,04% de Oceanía (Observatorio Permanente de la Inmigración; 2008, 5); (Rodríguez, 2010).

En este orden de ideas, se tiene que la rigidez de las políticas migratorias de los países miembros pertenecientes a la Unión Europea hace que los migrantes del continente africano diseñen su propia «ruta migratoria», con el propósito de arribar a costas europeas y ser acogidos por las naciones del norte del mediterráneo. Debido a los acontecimientos mundiales recientes, muchos de los migrantes africanos ven los países de Hispanoamérica como una ruta alterna, contexto dentro del cual Colombia se convierte en una posible opción de tránsito debido a su localización geográfica; por ello, muchos la escogen como sitio de paso para llegar a los Estados Unidos de América o a Europa, en tanto que otros la eligen como destino final para un nuevo comienzo. Desde el contexto latinoamericano, migrantes de países como Haití, Cuba y Venezuela ven en Colombia una expectativa de bienestar, y por ello arriban a nuestro país en busca de refugio, huyendo debido a condiciones primordialmente de temple político, sin que el Estado, en especial la ciudad de Medellín, cuente con las herramientas necesarias para brindar la asistencia y ayuda necesarias.

1.2 Hipótesis

Debido al cierre de las fronteras europeas, Colombia y, específicamente el municipio de Medellín, se han convertido en un punto de referencia para el tránsito de migrantes irregulares; en estos lugares pueden apreciarse masivamente flujos mixtos de personas quienes, mientras definen si se radican en Colombia o continúan el tránsito, no cuentan con los instrumentos necesarios para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas (empleo, vivienda, salud y educación), toda vez que solamente el status legal de refugiado les permite acceder a algunos de estos beneficios, generando con ello una flagrante violación a los derechos humanos y la igualdad material que debe existir entre un grupo poblacional eventualmente vulnerable.

1.3 Justificación

Durante el último año, debido a la dificultad que se presenta para ingresar al territorio de la Unión Europea, el tránsito de migrantes regulares e irregulares se ha incrementado en Colombia. Los traficantes de migrantes (denominados *coyotes*), aprovechando los dos océanos con los que cuenta el territorio colombiano, han diseñado nuevas rutas de tránsito ilegal para evitar a las autoridades; en relación a este tema se refirió Fernando Calado, director de programas de la Organización Internacional para las Migraciones, en un foro estudiantil en la ciudad de Santiago de Cali, Colombia, afirmando:

Según Calado regiones como Nariño, Valle del Cauca y la Costa Atlántica se han convertido en zonas de paso para migrantes que llegan desde Asia y África con el fin de pasar a Norteamérica. «Sabemos que hay redes intercontinentales que operan desde países como Bangladesh, China, Nepal y países africanos, que cobran sumas de hasta 10 mil dólares para

transportar personas hasta Ecuador o Colombia, por el Pacífico, con el fin de que llevarlos hasta EE. UU»(Redacción de El País, 2015).

En ocasiones, en operativos realizados por la Infantería de Marina y la Policía Nacional en aguas del Golfo de Urabá, y en las distintas vías terrestres que conectan el interior del país con los municipios de Turbo y Necoclí, los migrantes son retenidos y puestos a disposición de los oficiales de Migración Colombia con sede en Turbo para dar aplicación a las medidas administrativas migratorias pertinentes por permanencia irregular (por haber ingresado al país sin el lleno de los requisitos legales) en el territorio colombiano. Por otra parte, algunos migrantes ingresan al país con la intención de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado; en sus países de origen estas personas gozan de un nivel educativo alto, pero por diversas circunstancias, se ven obligados a abandonar sus raíces.

Dentro del fenómeno de movilidad de la población migrante encontramos los flujos mixtos, los cuales se pueden definir como movimientos de población complejos, en los cuales encontramos a personas en calidad de refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros tipos de migrantes, y entre ellos las víctimas de tráfico (Prieto-Godoy. 2013). Estas personas se exponen a la vulneración de sus derechos humanos al salir de su territorio de origen y durante el trayecto, lapso dentro del cual se ven en la obligación de decidir su lugar de destino definitivo, teniendo presente que muchos de ellos cumplen el único objetivo de salir de las fronteras del país del cual son nacionales, a la incertidumbre de determinar su destino, una vez se sienten libres de la persecución o el peligro. Sin embargo, el huir no es suficiente, pues al radicarse en un lugar, llegan sin los medios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, y

cuando estas situaciones se presentan en masa, la sociedad se ve abocada en una verdadera crisis humanitaria.

La premura por satisfacer esas necesidades los conduce a incurrir en actos generadores de violencia y desorden en la esfera social donde se han asentado, formando en la población oriunda y en las autoridades la obligación de crear alternativas de solución que les permita resolver la situación humanitaria que se crea al presentarse los flujos masivos de foráneos para quienes no se ha preparado la provisión de albergue y cobijo; en estos eventos, para evitar una alteración desproporcional del orden público, la autoridad local debe implementar mecanismos que le permitan conjurar de forma efectiva la crisis, dando aplicación a las experiencias vividas por y con otros grupos sociales.

En nuestro contexto nacional, en lo atinente a la ciudad de Medellín y el Golfo de Urabá, durante el último año se ha hecho frecuente la llegada masiva de extranjeros que han creado caos en los municipios de Medellín, Turbo y Apartadó, por lo que se hace necesaria la implementación de una hoja de ruta que sirva de base para brindar asistencia humanitaria a los extranjeros que se encuentran en Medellín y la región del Urabá, independientemente de si han solicitado o no el status legal de refugiado, en aras de restablecer sus derechos fundamentales, mientras deciden si se radican o no en la República de Colombia, evitando con ello una alteración flagrante del orden público de la región.

Actualmente, el status de refugiado debe ser solicitado a la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, sea por conducto de Migración Colombia o la

Cancillería, cuyo reconocimiento restablece los derechos de los migrantes que requieren protección internacional, o por el contrario, podría ser negado. No obstante, el proceso toma un término de ejecución, que inicia con la emisión de un primer salvoconducto de permanencia en tanto se resuelve la petición, lapso durante el cual el Estado y el sistema jurídico descuidan al sujeto de derecho internacional, pues no se le presta la asistencia para satisfacer sus necesidades básicas, lo que significa que no se garantiza un medio legal de consecución de recursos económicos que le permitan suplir su mínimo vital: alimentación, salud, vestido, vivienda; el salvoconducto solamente permite la permanencia regular en el país durante el término de resolución de la Comisión.

Una vez iniciado el trámite administrativo de solicitud de estudio, estas personas quedan durante un lapso de tiempo que puede estar entre uno y siete meses, pasando entre la regularidad que es identificarse ante las autoridades que requieran verificar su identidad o situación migratoria en Colombia con un documento provisional que solo legaliza su estadía, y de irregularidad ya que para subsistir se someten a realizar cualquier labor en la cual obtengan medios económicos para el pago de su lugar de habitación, de su alimentación y necesidades personales, sin documentos idóneos que permita ser un trabajador legal y sometiéndose a una especie de clandestinidad. Aunque Colombia ha ratificado su compromiso a nivel internacional en el tema de refugio (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, el Protocolo Adicional de Refugiados de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984) aún no implementa los mecanismos de apoyo interno que sirvan para brindar una asistencia integral a los ciudadanos que se someten al estudio de la condición de refugiado, permitiendo que en ese lapso de tiempo se vulneren derechos fundamentales.

De allí la importancia de esta investigación, pues en su desarrollo se evidenciarán los mecanismos utilizados por Estados como México, con problemática de flujos migratorios de iguales o mayores proporciones para cuya resolución han implementado herramientas, que aún son utilizadas y permiten asegurar a los solicitantes de refugio una estadía dentro del territorio del Estado receptor, con la virtual garantía del respeto por los derechos fundamentales traducidos en bienestar mientras se les concede o niega el status de refugiado.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general

Proponer una hoja de ruta para brindar asistencia humanitaria a los migrantes irregulares y las personas que se hallan a la espera del reconocimiento del status de refugiado en la ciudad de Medellín.

1.4.2 Objetivos específicos

- Estudiar los riesgos sociales a que están expuestos los migrantes irregulares y los solicitantes de refugio en Colombia.
- Analizar las garantías otorgadas a los migrantes irregulares y a los solicitantes de refugio en materia de derechos humanos.

- Identificar los mecanismos asistenciales existentes en el municipio de Medellín para la atención de las necesidades básicas de los solicitantes de refugio y migrantes en condición irregular.
- Diseñar una propuesta específica que se convierta en hoja de ruta para brindar asistencia humanitaria a los migrantes irregulares y a las personas que están a la espera del reconocimiento del status de refugiado dentro del Estado colombiano.

1.5 Metodología

La propuesta metodológica de la presente investigación es desarrollada teniendo en cuenta los puntos expuestos a continuación:

- Revisión bibliográfica
- Etapa de campo
- Etapa de procesamiento de información
- Análisis y resultados

1.5.1 Tipo de estudio

Esta investigación tiene carácter socio-jurídico, en tanto se aborda una problemática social generada por los flujos migratorios mixtos que se están presentando en el país, y a su vez

está relacionada directamente con la afectación de los derechos humanos en el departamento de Antioquia, específicamente en el municipio de Medellín, desde el año 2015 debido al aumento de las cifras de la inmigración en Colombia con ocasión de la crisis humanitaria que se ha presentado con los venezolanos (UAEMC, 2017) y el desafío que representan las nuevas tendencias migratorias y la mixtura en sus flujos para el derecho y la comunidad internacionales, y para la institucionalidad colombiana en el deber de enfrentar estos fenómenos de manera ordenada garantizando los derechos humanos de los involucrados.

1.5.2 Diseño

El diseño de la investigación es de tipo descriptivo, toda vez que se desea describir la realidad de las personas que hacen parte de los flujos migratorios mixtos y los riesgos a los que están expuestos los migrantes que deciden estar en Colombia de forma irregular. Entonces, éste será el orden a seguir:

Rastreo bibliográfico. Sirvió, en primer lugar, para recopilar información y conocer qué normativa existe a nivel mundial y nacional que contemple y regule los derechos sobre la población migrante. Por medio del rastreo pueden conocerse las estrategias existentes que permiten garantizar los derechos humanos de los migrantes, pues mediante la recopilación de información se encontrará en el derecho comparado casos de países en los cuales se presenta la problemática de flujos migratorios mixtos, y la forma como las autoridades locales o estatales han resuelto las crisis humanitarias generadas por dichos flujos, así como los instrumentos o herramientas que se han implementado para resolverlas. Los casos del derecho comparado sirven

porque con esos ejemplos prácticos puede lograrse el objetivo propuesto, el cual consiste en la implementación de una *ruta de atención que garantice los derechos humanos a los migrantes irregulares y a los solicitantes de la condición de refugiados en Colombia que se encuentran en el municipio de Medellín.*

Trabajo de campo. El trabajo de campo fue esencial en esta investigación, puesto que permitió el acercamiento directamente hacia la problemática que están experimentando los migrantes irregulares en el municipio de Medellín.

Población. La población está constituida por los migrantes irregulares que se encuentran en el municipio de Medellín, los funcionarios de la Personería Municipal o los encargados de la promoción de los derechos humanos en el Municipio, y finalmente el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-.

Muestra. La muestra estuvo conformada por veinte migrantes regulares y/o irregulares, cinco funcionarios municipales encargados de la promoción de derechos humanos, y por último tres funcionarios de ACNUR.

1.5.3 Método de investigación

Método de análisis-síntesis. Se trata de un *análisis*, porque consistió en el examen de los aspectos legales del estudio para el reconocimiento de la condición de refugiado y el contexto legal del migrante indocumentado, analizando las obligaciones derivadas del derecho

internacional de los derechos humanos, entre ellos el principio «*pacta sunt servanda*» y el bloque de constitucionalidad, cada uno de estos ellos se examinará separadamente para poder comprenderlos (proceso cognoscitivo); y *síntesis*, porque al final se reunirán aquellos conceptos analizados para entender realmente cuáles son las obligaciones en cabeza del Estado colombiano en relación a los migrantes irregulares: ¿cuáles son las garantías otorgadas en materia de derechos humanos? y ¿qué mecanismos asistenciales existen en este municipio tendientes a garantizar los derechos de los migrantes irregulares?.

1.5.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Entrevista. La recolección de información se realizó mediante entrevistas de naturaleza semiestructurada que permitió recopilar la información en la muestra de estudio. Mediante la utilización de este tipo de entrevista, se determinó de antemano cuál es la información relevante que se quiere conseguir. Se hacen preguntas abiertas dando oportunidad para abarcar mayores matices de la respuesta; permite ir entrelazando temas, pero requiere de una gran atención por parte del investigador para poder encauzar y extender la conversación en orden a extraer mayor información sobre los temas (actitud de escucha).

Según Ruiz Olabuenaga (1999), a este proceso lo favorece: que es una conversación, no un interrogatorio; dado que la conversación no lleva un fijo, será necesario que se retomen y/o encaucen los temas con palabras que incentiven y motiven al entrevistado. La actitud del entrevistador ha de ser amistosa, sin olvidar la profesionalidad nunca aduladora. Esto significa que en las entrevistas semi-estructurada el entrevistador lleva una pauta o guía con los temas a

cubrir, los términos a usar y el orden de las preguntas. Frecuentemente, los términos usados y el orden de los temas cambian en el curso de la entrevista, y surgen nuevas preguntas en función de lo que dice el entrevistado. A diferencia de los cuestionarios, se basan en preguntas abiertas, aportando flexibilidad.

Instrumentos de recolección de datos. Se diseñó una entrevista para cualificar las variables de estudio, utilizando un conjunto sistematizado de preguntas que se dirigen a un grupo predeterminado de personas que poseen la información que interesa a la presente investigación.

1.5.5 Aspectos a considerar para la entrevista

A continuación se presentan los aspectos logísticos necesarios previos al inicio de la entrevista.

Aspecto	Chequeo	
	Revisado	Cumplido
Comunicarse con la persona a entrevistar y concertar el día y la hora de la entrevista compartiendo el propósito de la investigación y el manejo confidencial de esta.		
Ubicar con antelación el lugar y la hora de la entrevista		
Verificar que se cuenta con las herramientas para el registro de la información (grabadora o, en su defecto, llevar el celular cargado, libreta de notas, diario de campo)		

y consentimiento informado impreso).		
Llevar guía de entrevista impresa y digital.		
Observaciones		

Ahora, se exponen los aspectos logísticos que se tuvieron en cuenta durante la práctica de la entrevista.

Aspecto	Chequeo	
	Revisado	Cumplido
Definir un espacio cómodo y tranquilo en el cual pueda realizar la entrevista y en el que las herramientas de registro no sufran alteraciones o interferencias.		
Propiciar una conversación que genere confianza en el entrevistado.		
Defina con el entrevistado el tiempo de la entrevista y la opción de poder continuar con la misma y otras conversaciones en el marco de la investigación.		

Observaciones

1.5.5.1 Diseño de entrevista semiestructurada para funcionarios del municipio de Medellín.

Pregunta de investigación. ¿Cuál es la metodología a seguir por parte de los funcionarios del municipio de Medellín encargados de la promoción de derechos humanos para atender las necesidades de la población de migrantes irregulares que llegan a dicho municipio?

Objetivo general. Analizar la metodología existente en el municipio de Medellín vinculada a la atención de la población conformada por migrantes irregulares, con el propósito de identificar aspectos que conlleven a fortalecer las estrategias por parte de este ente territorial en aras del restablecimiento de derechos a dicha población.

Tema. El eje central será la garantía de los derechos humanos y fundamentales a los extranjeros en condición migratoria irregular en el municipio de Medellín.

Identificación. Nombre de la persona entrevistada; denominación del cargo dentro del municipio; fecha de la entrevista; duración de la entrevista.

Propósito de la entrevista. Propiciar un espacio de diálogo mediante el cual el funcionario cuente su experiencia personal y colegiada en la atención a la población de migrantes irregulares y cómo siente la experiencia de ayudar a restablecer sus derechos, dentro del marco de las posibilidades.

La estrategia a seguir en el desarrollo de la entrevista fue extraer de la conversación lo siguiente:

- Cargo del funcionario
- ¿Existe un procedimiento establecido en el Municipio para atender a los migrantes irregulares?
- ¿Cómo se desarrolla?
- ¿Cuál es el presupuesto municipal para atender a dicha población?
- Si no hay presupuesto ¿cómo consiguen los recursos?
- Si son menores de edad ¿cuál es el procedimiento a seguir?
- ¿Se puede hablar de restablecimiento de derechos?

1.5.5.2 Diseño de entrevista semiestructurada para los funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Pregunta de investigación. ¿Cuál es la metodología a seguir por parte del personal de ACNUR, sede Medellín, para atender las necesidades de la población de migrantes en condición irregular que llegan a dicho municipio?

Objetivo general. Analizar la metodología implementada por ACNUR en el municipio de Medellín vinculada a la atención de la población de migrantes irregulares, con el propósito de identificar aspectos que conlleven a fortalecer las estrategias por parte de este organismo internacional en aras del restablecimiento de derechos de dicha población en el municipio nombrado.

Tema. El eje central será el restablecimiento de los derechos humanos y fundamentales a los extranjeros en condición migratoria irregular.

La estrategia a seguir en el desarrollo de la entrevista es extraer de la conversación lo siguiente:

- Cargo del funcionario
- ¿Existe un procedimiento establecido en ACNUR para atender a los migrantes irregulares?
- ¿Existe un procedimiento en el ordenamiento jurídico colombiano?
- ¿Cómo se desarrolla?
- ¿Cuál es el presupuesto para atender a dicha población?
- Si no hay presupuesto ¿cómo obtienen los recursos?
- Si son menores de edad ¿cuál es el procedimiento a seguir?

- ¿Se puede hablar de restablecimiento de derechos?

1.5.5.3 Diseño de entrevista semiestructurada para los migrantes en condición irregular

Se llevará a cabo una conversación con los migrantes en la que se inicia con la presentación de las maestras (esta presentación servirá para romper el hielo entre los involucrados); en el contenido de la introducción se les informará el motivo de la entrevista, con el propósito de lograr un clima de confianza con el interlocutor.

Por ser una entrevista de naturaleza semiestructurada, no existe un derrotero rígido a seguir o cumplir, por lo tanto, se iniciará solicitando a los migrantes que así como nosotras nos presentamos, cada uno de ellos realice una presentación personal y nos narren un breve resumen sobre sus vidas.

La estrategia a seguir en el desarrollo de la entrevista, es extraer de la conversación lo siguiente:

- El grado de escolaridad
- ¿Viajan solos o con sus familias?
- ¿Son menores de edad? ¿Están con sus familiares?
- ¿Colombia es el país de paso o el país de destino?
- ¿Cuál es su país de origen?

- Razones por las cuales salieron de su país
- ¿Buscan asilo?
- ¿Buscan bienestar económico?
- ¿Viajaron solos o vienen con un guía?
- ¿Están en el país de forma regular o irregular?
- ¿Cómo consiguen satisfacer sus necesidades de vivienda y alimentación?

1.5.6 Técnicas para el procesamiento de la información

Una vez recolectados los datos proporcionados por los instrumentos, se procederá al análisis estadístico respectivo; éstos serán tabulados y presentados en tablas.

1.5.7 Análisis y resultados

Una vez se tenga recolectada y procesada la información obtenida por entrevistas, podremos saber con certeza si en el municipio de Medellín existen mecanismos asistenciales tendientes a garantizarle los derechos humanos a los migrantes irregulares, y en consecuencia, podrá entonces elaborarse la ruta de atención específica que ayude a garantizar los derechos humanos de los migrantes irregulares.

2. FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS EN COLOMBIA

2.1 Contexto

Algunos grupos sociales en el mundo se hallan en un estado de convulsión social debido a las migraciones masivas de niños, niñas, mujeres, hombres, y personas de avanzado estado de edad, quienes se han visto forzados a abandonar sus lugares de origen, aquellos donde nacieron y construyeron sus vidas, en entornos y condiciones propios de riqueza o de pobreza, abundancia o escasez, donde eran dueños de sus propias vidas.

Así, en dado momento, a causa de cuestiones ajenas a sus voluntades, fueren de origen político o social, reflejadas en condiciones de conflictos internos, persecuciones de tipo étnico, religioso, político, de género, desastres naturales, u otras circunstancias, se vieron abocados a ver más allá del horizonte, avistando que existe un mundo colosal respecto del cual siempre fueron indiferentes y que quizá nunca les generó inquietud alguna. En consecuencia, debido a su apremiante situación, debieron desarraigarse y abandonar lo que un día ellos habían forjado y construido para sí.

Intempestivamente, tuvieron que desprenderse de sus propiedades, de sus bienes materiales, de su entorno familiar, para emprender una travesía hacia lugares y personas desconocidos, tierras lejanas y personas distintas en su cultura, su idioma, religión y bienestar, para imbuirse en la búsqueda de lo inédito y enfrentarse a escenarios con cierto grado de

aventuraque, en ocasiones, significaban un riesgo para la supervivencia, con el convencimiento de que no quedaba otra opción sino continuar en el trayecto para mejorar sus condiciones de vida.

Colombia, denominada «la mejor esquina de América», durante los últimos diez años ha sido punto de tránsito para miles de migrantes de variadas nacionalidades, entre ellas, bangladesíes, congolese, eritreos, somalíes, así como ciudadanos de Haití, Cuba, Venezuela y del medio oriente, como sirios, paquistaníes, etc., éstos últimos, debido a las condiciones bélico-religiosas que han generado una desbandada de migrantes y refugiados, quienes, en su gran mayoría, han tratado de ingresar a Europa a través de las costas de Italia y Grecia, encontrando resistencia evidenciada en un bloqueo físico con uso de violencia, inesperado a su llegada.

Como país de paso, Colombia, de una manera absorta, se limita a ver cómo ingresan y se desplazan a lo largo de su territorio miles de migrantes irregulares, quienes pretenden atravesarlo libres de controles, cuyo trayecto comienza desde las fronteras del sur y oriente del país, a partir de los departamentos de Nariño y Putumayo, provenientes de la vecina nación ecuatoriana (Briceño, 2017)¹, así como de las fronteras con Venezuela, de conformidad con los testimonios otorgados por 20 ciudadanos extranjeros, de los cuales el 70% de los entrevistados son de origen venezolano, quienes ingresaron al territorio nacional a través de la frontera con Cúcuta, cruzando el puente internacional Simón Bolívar.²

¹ Los nombres de algunos de los refugiados y solicitantes de la condición de refugio entrevistas han sido modificados para efectos de *habeas data* y protección de sus derechos fundamentales e integridad personal.

² Entrevistas personales recolectadas por las investigadoras de conformidad con estadística del Objetivo No. 1 de las entrevistas, con la pregunta generadora «¿Cuál es su país de origen?».

Una significativa cantidad de ciudadanos haitianos arriban al territorio nacional para iniciar la travesía, extranjeros quienes han abandonado la condición legal que les permitió permanecer al amparo de la nueva Ley de Migración brasileña³, exponiéndose, en consecuencia, a los peligros que el territorio colombiano representa, con la finalidad de llegar al punto de obligada presencia, como lo es el municipio de Turbo, en el departamento de Antioquia, donde se ubica el puerto de salida que permite continuar el tránsito por Centroamérica con el propósito de ingresar a países como Estados Unidos y Canadá.

Durante el recorrido, los migrantes irregulares no perciben la solidaridad de los nacionales, ni el acompañamiento de las autoridades competentes, siquiera un exiguo apoyo o protección en asuntos de Derechos Humanos por parte de las entidades gubernamentales: quizá, el único modo para que se les preste atención y reciban alguna clase de apoyo, se presenta cuando los migrantes son bloqueados por caso fortuito durante su trayecto en el territorio Colombiano, dejando de ser inadvertidos por las autoridades.

En su recorrido por Colombia los migrantes irregulares son objeto de variado tipo de agresiones y abusos, tanto por parte de las redes internacionales de traficantes de migrantes y de trata de personas, así como por parte de servidores públicos con quienes de una u otra manera deben tener contacto.

Principalmente, las mujeres migrantes son víctimas de agresión sexual, delitos que quedan impunes, en primer lugar, debido al temor que su condición migratoria

³Lei N° 13.445 de 24 de Maio de 2017 – Ley de Migración, República Federativa del Brasil.

irregularcomporta, y que podría conllevar exponerse ante las autoridades judiciales y administrativas; y en segundo lugar, debido a la desconfianza por lo que pueda sucederles por el hecho de enfrentarse a denunciar las «redes invisibles» de traficantes y tratantes de personas. Lo anterior, en razón a que los agresores, en algunos casos, pertenecen a las mismas redes criminales;toda esta situación podría converger a causa de la falta de atención de las autoridades administrativas y judiciales.

Por otro lado, no puede pasarse por alto que ocasionalmente algunos nacionales colombianos, sin importar su condición social, se lucran de variadas maneras con las circunstancias de estas personas, y se muestran indolentes con la tragedia que aquellas llevan sobre sí, puesto que, de una u otra forma, los migrantes irregulares son re-victimizados por los nacionales colombianos, como se evidenciará a través de la presente investigación.

2.2 Fenómeno de los flujos migratorios mixtos, compuestos por los migrantes económicos, refugiados y migrantes irregulares⁴

Durante los años setenta, la comunidad internacional se encontró ante una crisis del modelo estatutario de refugiado que se había concebido con la Convención de Ginebra de 1951 ante la masiva migración de personas que constituyen figuras atípicas de refugiados no reconocidas por el derecho internacional y que limitaba la acción estatal de los países de acogida, denominándose «flujos migratorios mixtos» (Prieto-Godoy, 2013, p. 99). En estos flujos mixtos

⁴ Las denominaciones y definiciones son las que se contemplan en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de las Relaciones Exteriores [Decreto 1067 de 2015].

se encontraban las personas consideradas refugiadas a la luz de la Convención, como aquellas que no abarcaba su protección, y los migrantes económicos (migración autónoma).

a. *Migración, emigración e inmigración*⁵

De conformidad con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2006, p. 38), se entiende por *migración*, de manera general, como el «movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos».

En relación con el concepto de *migrante*, de tan diverso uso con las circunstancias globales actuales, el mismo organismo señala que:

A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante.” Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias.

Por su parte, la *emigración* es el acto de salir del Estado del cual se es nacional y originario con el propósito de asentarse en otro, denominado Estado receptor. Las normas

⁵ Las denominaciones y definiciones son las que se contemplan en el Glosario sobre Migración de la Organización Internacional para las Migraciones (2006).

internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo. Excepcionalmente, el Estado puede imponer restricciones a este derecho; las prohibiciones de salida del país reposan, por lo general, en mandatos judiciales (OIM, 2006), en los eventos en los cuales el funcionario investido con potestades jurisdiccionales prohíbe la salida del país de una persona, sujeto de investigación penal, como medida preventiva o cautelar (Código de Procedimiento Penal, 2004, art. 307 [B-5]).

Lo anterior está estrictamente relacionado con el derecho que toda persona tiene a salir de cualquier país, incluso del propio (art. 13 [2], de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948). Este derecho se consagra en otros instrumentos internacionales, como en el artículo 12 párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en el cual se señala que: «toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio», disposición también contenida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 22), lo que lo convierte en un aspecto de la libertad de circulación que se aplica a todas las personas sin distinción.

En cuanto a la *inmigración*, ésta es el proceso por el cual una persona, en calidad de extranjera, ingresa a un país con el fin de establecerse en él, denominado Estado receptor (OIM, 2006). Este proceso representa un gran desafío para algunas sociedades en el globo, en especial desde la perspectiva del país receptor, y que, a diferencia de la emigración, permite un amplio espectro de control por parte de los Estados, en razón a que la autoridad gubernamental puede intervenir en el flujo de extranjeros que ingresan al territorio de su nación, e incluso, imponer restricciones, reglas especiales, ejercer vigilancia e inspección, sin olvidar lo que este proceso

representa para los ciudadanos del Estado receptor, en cuanto a la percepción que poseen acerca del fenómeno de la migración y de la cantidad de extranjeros que residen en el país.

Bajo este aspecto, debe mencionarse, que si bien las normas internacionales sobre derechos humanos contemplan la libre locomoción y el acto de salir del país de origen como uno de los derechos esenciales de los que goza toda persona, ello difiere de la facultad de ingresar al territorio de una nación, toda vez que en uso de su *imperium* y por tradición internacional, los gobiernos estatales pueden regular, intervenir y limitar el ingreso de extranjeros a su territorio, donde deviene la imposición de requisitos unilaterales por parte de los gobiernos para permitir la inmigración.

b. Migración regular e irregular

De manera general, existen varias denominaciones específicas utilizadas para calificar la situación jurídica de un migrante dentro del territorio de una nación, términos que en distinción se aclararán en estas líneas, con la finalidad de exponer los lineamientos de la terminología que debe usarse en pro de la adecuada adopción de un lenguaje acorde con el respeto a los derechos humanos de este grupo de personas. Al efecto, algunos calificativos que acompañan al migrante son el de *irregular*, *ilegal* e *indocumentado*; para la OIM (2006), los primeros dos conceptos son sinónimos que definen al migrante en razón de su situación jurídica al margen del cumplimiento de los requisitos y formalidades que exige el Estado receptor, sea en el ingreso o en la permanencia al territorio extranjero; por otra parte, el adjetivo de *indocumentado* se atribuye a los extranjeros que no están autorizados para entrar, permanecer, o, principalmente, trabajar en el

país receptor, al carecer de la documentación que les autoriza para realizar actividades laborales y de otra índole.

Sin embargo, en orden al respeto, garantía y promoción de los derechos humanos, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en relación al tema, no debe utilizarse el calificativo de *irregular* cuando se refiera un migrante cuya situación jurídica indica que no cuenta con la documentación necesaria para su permanencia regular en el territorio de la nación receptora.

Así, la migración regular se presenta, cuando el ciudadano extranjero ingresa al país con el lleno de los requisitos legales, de ser el caso, con visa cuando es requerida para su estancia, o simplemente con sello de ingreso al país, el cual es otorgado de acuerdo a la actividad que el extranjero pretenda desempeñar en el territorio nacional y con el cual debe permanecer hasta su salida, o, si su permiso de ingreso y permanencia se lo permiten, realizar el cambio de un visado, el cual es otorgado por la Coordinación de Visas e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

La migración irregular, por su parte, se configura cuando el ciudadano extranjero ingresa al territorio colombiano sin contar con la documentación que lo autorice para transitar o permanecer en él, o que habiendo tenido el respectivo permiso, expiró una vez concluido el tiempo que se había concedido inicialmente, o el prorrogado por las autoridades, o que por alguna razón haya perdido la vigencia de permiso de permanencia (Decreto 1067, 2015), infringiendo las normas sobre admisión o permanencia.

c. Migrantes económicos

Éste grupo de personas, denominadas «migrantes económicos», se caracterizan por estar compuesto de ciudadanos extranjeros que abandonan sus naciones de origen en búsqueda de una mejor condición de vida, sometidos a situaciones de vulnerabilidad que los conduce a convertirse en víctimas de explotación laboral y sexual, a cambio de lograr el objetivo de llegar al país en el que consideran que su situación económica podría mejorar en comparación con las condiciones que abandonaron en el país de emigración, y lograr de esta manera, un mejor bienestar para sus familias.

En tanto, la OIM (2006) los define como el grupo de personas que, habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual, buscan mejorar su nivel de vida en un país distinto al de origen. Igualmente, según la organización internacional, también se usa para hacer referencia a personas que intentan ingresar en un país sin permiso legal y/o utilizando procedimientos de asilo de mala fe. Asimismo, se aplica a las personas que se establecen fuera de su país de origen por la duración de un trabajo de temporada (cosechas agrícolas), llamados “trabajadores de temporada” o temporeros, relacionándolos, a su vez, con la migración por pobreza –cuyo sujeto es un individuo forzado a migrar por necesidades económicas – y el trabajador migrante⁶ – toda persona que vaya a realizar, realice o hayarealizado una actividad remunerada en un estado del que no sea nacional –.

⁶ Art. 2 (1) de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y los Miembros de su Familia, 1990.

2.3 Riesgos a los que están expuestos los migrantes en Colombia

2.3.1 Tráfico de migrantes y trata de personas

Durante su encrucijada, desde su lugar de origen hasta los territorios de destino, los migrantes irregulares se encuentran en condición de vulnerabilidad y expuestos a soportar toda clase de abusos físicos y psicológicos (Briceño, 2017), debido al hecho de efectuar su recorrido por zonas geográficas bastante complejas, para evitar ser interceptados por las autoridades migratorias y ser devueltos a las fronteras de ingreso.

Otro factor de riesgo que se presenta, es que a lo largo del territorio colombiano se encuentran distribuidas pluralidad de organizaciones delincuenciales, como las denominadas bandas criminales o *BACRIM*, dedicadas a todo tipo de actividades ilícitas, incluso las relacionadas con el tráfico de migrantes, pues aquéllas se lucran con la exigencia de un pago a los «coyotes» para permitir el paso de cada migrante a través de sus zonas de injerencia. Ante la presencia de grupos al margen de la ley, como las disidencias de las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) o el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los migrantes irregulares se enfrentan al hecho de ser presionados para incorporarse y ser parte de estas agrupaciones subversivas.

Por otro lado, en lugares como el cementerio municipal de Turbo – Antioquia, puede evidenciarse el resultado de otro peligro latente, el cual es la posibilidad de perecer en un naufragio (El Tiempo, 2017), ya que allí se hallan cientos de fosas con cuerpos de personas no

identificadas (N.N) y que de acuerdo a dictámenes legistas, un gran porcentaje de los cuerpos corresponderían a ciudadanos extranjeros, recuperados en los patrullajes de la Infantería de Marina del Golfo de Urabá, y que a falta de reclamantes, son sepultados en fosas comunes como N.N.(Serna Osorio, 2015).

Adicionalmente, al llegar a este punto de paso obligatorio, los migrantes deben atravesar el Golfo de Urabá a bordo lanchas que zarpan en horas de la noche desde diferentes muelles clandestinos localizados entre los municipios de Turbo y Necoclí (Antioquia), para evitar ser interceptados por las autoridades(Briceño, 2017).El hecho de partir en horas no autorizadas para el transporte de personas por vía náutica, sin las medidas de seguridad requeridas para los pasajeros, es decir, sin el uso, al menos, de chalecos salvavidas, y por rutas no autorizadas, queriendo, de esta manera, lograr posicionarse en la vecina República de Panamá, para continuar su trayecto hacia Centroamérica, implica enfrentarse a una pluralidad de circunstancias que podrían afectar su seguridad física, esto, de acuerdo a las condiciones que cada país imponga a su paso.

Sumado a lo anterior, los migrantes irregulares están sujetos a cometer delitos contra la fe pública (Código Penal, 2000), ya que para evadir a las autoridades, los migrantes alteran algunos atributos de la personalidad, como lo son el nombre, la nacionalidad o el estado civil, los cuales deben constar en los documentos públicos que por ley son exigidos como requisito *ad probationem*, y que por el hecho de utilizarlos, sea con usurpación o simple uso, se incurre en las siguientes descripciones típicas:

«**Artículo 291. Uso de documento falso.** El que sin haber concurrido a la falsificación

hiciera uso de documento público falso que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años.⁷

Artículo 296. Falsedad personal. El que con el fin de obtener un provecho para sí o para otro, o causar daño, sustituya o suplante a una persona o se atribuya nombre, edad, estado civil, o calidad que pueda tener efectos jurídicos, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya otro delito».

Estos delitos producen una gran carga para el migrante irregular, puesto que como resultado de la comisión de las conductas punibles anteriormente descritas, aquéllos deben enfrentarse al sistema judicial penal que, además de violentar sus libertades y derechos, no les atiende en debida forma, careciendo por completo de representación diplomática, y en última instancia soportan las sanciones penales a la deriva y únicamente con las garantías de derechos fundamentales que la Constitución, las convenciones internacionales y la ley penal colombiana les ofrecen para llevar a cabo su defensa, toda vez que en esta instancia ya son abandonados por los traficantes.

Asimismo, el fenómeno de tráfico de migrantes es de enormes dimensiones, y a pesar de los esfuerzos de las investigaciones realizadas por las diferentes autoridades colombianas, no se ha logrado dismantelar por completo alguna organización criminal que se dedique a este delito transnacional; sin embargo, los operativos de las autoridades en materia de investigación arrojan como resultado la identificación de patrones conductivos, como lo son el hecho de que migrantes irregulares sean alojados por amas de casa en viviendas familiares con el ánimo de ganarse algún

⁷ Artículo modificado por el artículo 54 de la Ley 1142 de 2007.

dinero para mitigar sus necesidades económicas, quienes por ello son vinculadas a procesos judiciales por el delito de trata y tráfico de migrantes.

Esta situación se vio reflejada en el Municipio de Turbo, donde las autoridades desplegaron operativos con el fin de lograr la captura de *coyotes* de alto impacto, sin lograr su objetivo principal, aunque evidenció la práctica ya mencionada, en razón a que los migrantes no se alojan en hoteles o similares para evitar ser detectados por las autoridades y convertirse en objeto de medidas migratorias, sino que se alojan en casas de familias de bajos recursos que ingenuamente y por desconocimiento de la ley, aprovechan la oportunidad de ganar dinero. Particularmente, las bandas criminales no se involucran directamente en el negocio del transporte de los migrantes irregulares, pero se involucran cuando requieren del transportador el pago de dinero por permitir el tránsito por las zonas de dominio ilegal por parte de aquellas.

Desde el contexto legal, este fenómeno toma una significativa relevancia debido al propósito de la comunidad internacional en acabar con este delito, el cual produce proliferación de personas de variadas nacionalidades en distintos puntos del globo de manera ilegal, que financia las redes de tráfico de migrantes y que durante su comisión conlleva el riesgo de muerte de quienes son víctimas, por lo que nuestro Código Penal (2000) establece:

«**Artículo 188. Del tráfico de migrantes.** El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí o [sic] otra persona, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y una

multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria»⁸.

Así mismo, el ordenamiento jurídico colombiano prevé sanciones para la trata de personas que, junto con el tráfico de migrantes, podrían eventualmente ser concurrentes en algunos de sus elementos típicos, como lo son los autores (las organizaciones criminales dedicadas a ambos delitos y a más) y las circunstancias de tiempo, modo y lugar (tránsito ilegal a través de las fronteras en horas de la noche por tierra o mar); no obstante, la finalidad podría concurrir o no:

Artículo 188A. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.

⁸ Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 747 de 2002. En cuanto a la tasación de la pena, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, será de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión, y multa de cien (100) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.⁹

En este último inciso del artículo referenciado, se cierra la posibilidad de que en su defensa judicial, el sujeto activo de la conducta punible pueda alegar la aquiescencia del sujeto pasivo para exonerarse de las sanciones de resultan de la declaratoria de responsabilidad penal. Del mismo modo, se hace improcedente la concesión de beneficios y subrogados penales, tales como la suspensión condicional de la ejecución de la pena y la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión intramural, a personas que hayan sido declaradas penalmente responsables de la comisión de los delitos de trata de personas y de migrantes, de conformidad con el artículo 68A del Código Penal¹⁰, salvo los beneficios por colaboración regulados en la ley, que en la práctica principalmente se conceden cuando se brinda información efectiva para la desmantelación de las organizaciones criminales transnacionales.

2.3.2 Trabajo sexual, explotación sexual y laboral

Los migrantes irregulares, entre otros, se ven abocados a convertirse en objeto de explotación sexual, ya que en algunos casos aumentan sus necesidades económicas y requieren de manejo de dinero para cubrir sus necesidades personales, alimentación, lugar de alojamiento y para el pago de sus desplazamientos, entre otros tantos gastos que la migración exige, especialmente la irregular.

⁹ Artículo adicionado por el artículo 2° de la Ley 747 de 2002, y modificado por el artículo 3° de la Ley 985 de 2005.

¹⁰ Artículo adicionado por el artículo 32 de la Ley 1142 de 2007, modificado por los artículos 28 de la Ley 1453 de 2011, 13 de la Ley 1474 de 2011 y 32 de la Ley 1709 de 2014, cuyo inciso 2° fue modificado por el artículo 4° de la Ley 1773 de 2016.

De igual manera, las mujeres, principalmente, son víctimas de explotación y violencia sexual; ello se manifiesta en casos conocidos recientemente como la emigración de gran cantidad de mujeres de nacionalidad venezolana, que han arribado al territorio colombiano como consecuencia de la crisis política, social y económica por la que atraviesa ese país; algunas de ellas, de gran capacidad intelectual, quienes arriban para lograr encontrar un trabajo digno en nuestro país, pero que de acuerdo a la normatividad migratoria, no se les facilita la solicitud ni trámite de documento que les permita estar en una condición de regularidad y ante sus necesidades, son fácilmente seducidas e inducidas a la prostitución y, consecuentemente, se ven involucradas en trabajos de carácter sexual debido a su condición de vulnerabilidad. En algunos casos, los *coyotes* abusan sexualmente de las migrantes irregulares que transportan en su red (Briceño, 2017), en contraprestación por el costo de su desplazamiento, so pena de ser abandonadas y/o entregadas a las autoridades migratorias.

Sin embargo, el servicio sexual se presenta como oficio determinante para algunas mujeres migrantes al no permitirse desarrollar un oficio diferente que no implique la industria del sexo, la mayoría de las veces en razón a condiciones personales, de carácter migratorio y/o académico, incluso cuando no existe una estructura de dominio. Saskia Sassen (2003) hace una crítica sobre la situación en la que se hallan inmersas las mujeres migrantes que ejercen la prostitución, con el silencio de la sociedad y el Estado:

La prostitución y la migración derivada por la búsqueda de empleo están creciendo en importancia como modos de ganarse la vida. El tráfico ilegal de trabajadores y especialmente de mujeres y de niños y niñas para la industria del sexo están creciendo en importancia como

formas de obtención de ingresos. Las remesas enviadas por los/as emigrantes así como la exportación organizada de trabajadores/as son fuentes de ingresos cada vez más importantes para algunos de estos gobiernos. Las mujeres son, indiscutiblemente, el grupo de mayor importancia en los sectores de la prostitución y de la industria del sexo y se están convirtiendo en un grupo mayoritario en la migración derivada por la búsqueda de empleo. El empleo y/o el uso de mujeres extranjeras cubre una amplia gama, en crecimiento, de sectores económicos, algunos ilegales e ilícitos —como por ejemplo la prostitución—, otros legales, sectores altamente regulados como la enfermería.

Cabe aclarar un aspecto de contextualización conceptual para determinar la diferencia entre la voluntariedad del trabajo sexual y los actos de dominio en la explotación sexual, y así redefinir la actividad sexual como empleo.

Si asumimos que el trabajo sexual es trabajo (y no explotación sexual) entonces migrar para trabajar en la industria del sexo puede ser analizado en términos de migración (regular/irregular: canalizada por el estado o autónoma) de trabajadores para trabajar en sectores desregularizados, o en actividades informales y por tanto no muy diferente de otras actividades a las que los y las migrantes tienen acceso ni en condiciones muy diferentes; pensemos en el trabajo doméstico o en la agricultura (Mestre i Mestre, 2005).

La autora deja abierta la puerta para la discusión académica y posteriormente pragmática de este evento en el cual se hallan las migrantes en los países receptores, que debería ser objeto de debate por parte de los sectores académicos y políticos de la sociedad colombiana ante el incremento de mujeres de nacionalidad venezolana que debido a la crisis económica y principalmente humanitaria se ven abocadas a ejercer el trabajo sexual en nuestro territorio, sin

olvidar los aspectos que involucran la salud y seguridad sexual y el cuidado personal que debe asistir a estas mujeres, que, sin estar regularizadas en Colombia, ejercen este oficio.

Otra de las cuestiones relevantes cuando se habla de trabajo sexual es la famosa distinción entre prostitución voluntaria y forzada, que fue propuesta por las propias trabajadoras (y las organizaciones de trabajadoras sexuales) como respuesta a la visión (de algunos feminismos y otras corrientes) que mantiene que todo trabajo sexual es abusivo y opresor (Doezma, 1998: 37). Con la distinción se pretendía condenar los abusos reales y las violaciones de derechos de las personas que son forzadas a trabajar en la industria, pero también los abusos de derechos de las trabajadoras. Sin embargo, esta distinción ha sido tergiversada a nivel internacional –y estatal- y está derivando hacia formas de control inesperadas, que se hacen evidentes al analizar, por ejemplo, nuestra ley de extranjería (Mestre i Mestre, 2005).

Proporcionalmente, los nacionales colombianos se lucran de las necesidades económicas, afectivas y culturales de los migrantes irregulares, pues observan en ellos los factores constituyentes de vulnerabilidad, por lo que les ofrecen una oportunidad para laborar sin el cumplimiento de los respectivos permisos legales que deben efectuar tanto el empleado extranjero como el empleador colombiano, vínculo que, con el paso del tiempo, se convierte en una relación desbalanceada abocando en la explotación laboral, ya que los migrantes no perciben salario o contraprestación algunos por el servicio prestado, ni se les garantiza sus derechos de acuerdo a las normas internacionales e internas en materia laboral.

Los eventuales empleadores atropellan los derechos de estas personas ofreciendo trabajo con bajas contraprestaciones, y cuando aquéllos sospechan que éstas personas se ocultan de las

autoridades, especialmente de las migratorias, aprovechan para intimidarlos y no cumplir con las obligaciones legales que están a cargo del empleador, así como también facilitan que éstas permanezcan en la clandestinidad, puesto que se benefician de las circunstancias de ilegalidad a las que pueden someterlos. Ejemplo de ello es que en la ciudad de Medellín y sus alrededores, usualmente, las constructoras contratan gran cantidad de mano de obra de ciudadanos venezolanos, quienes desesperados se someten a cualquier clase de trabajo sin importar los riesgos físicos que éstos les conlleve, a causa de la omisión de cumplimiento de las reglamentaciones acerca de salud ocupacional, y seguridad y salud en el trabajo.

En casos particulares, migrantes irregulares que ostentan títulos universitarios como profesionales en áreas de la salud, se vinculan laboralmente a entidades e instituciones prestadoras de salud y hospitalarias (empresas sociales del Estado), en lugares apartados o en zonas periféricas de las áreas urbanas donde prestan y facilitan sus servicios médicos sin el respectivo control sanitario que deben ejercer las autoridades administrativas encargadas del tema; por citar un ejemplo, en el municipio de Chigorodó, departamento de Antioquia, ciudadanos cubanos y venezolanos especialmente, quienes son médicos graduados en sus países de origen o donde realizaron sus estudios, aunque con calidad de migrantes irregulares en Colombia, sin ningún tipo de homologación legal y académica de sus títulos profesionales, son vinculados laboralmente por los administradores de centros médicos y empresas sociales del Estado para la prestación de los servicios médicos de su especialidad, puesto que en aquellos lugares escasea la presencia de especialistas en diversas áreas de la salud, y son bien vistos desde los ojos de los pobladores, quienes se sienten seguros y protegidos de tener la disponibilidad médica inmediata y de calidad.

2.3.3 Abuso de autoridad

En su recorrido por el país, los migrantes irregulares son objeto de abuso por parte de las autoridades administrativas o policivas, quienes haciendo uso de su «potestad» someten a los migrantes a situaciones de presión, abuso físico y psicológico, aprovechando la condición de lasitud; incluso se pueden identificar situaciones en los que los migrantes son interceptados por las autoridades administrativas y/o policivas en retenes, donde identifican fácilmente a los ciudadanos extranjeros y los distinguen de los nacionales; allí es cuando fácilmente son presa de los desmanes, al manifestar que no poseen dinero y son despojados de elementos de valor, como celulares, relojes y dinero, principalmente abusando de su condición de autoridad (Revista Semana, 2015).

El evento de abuso de autoridad se presentó con el haitiano Jean Pierre Adams (2018), quien fue víctima de tratos arbitrarios en Venezuela, pues, para transitar de la ciudad de San Antonio hacia la frontera colombo-venezolana, debió pagar el paso a miembros de la guardia civil bolivariana.

El reverso de esta situación se presenta cuando son los extranjeros quienes se constituyen como sujetos activos de actividades delictivas debido a escenarios de marginación que empujan o facilitan el ingreso de los migrantes a bandas y organizaciones criminales, como sucede en la ciudad de Medellín con los inmigrantes de nacionalidad venezolana, quienes se vinculan voluntariamente o son susceptibles de ser reclutados por estos grupos; ejemplo de ello es la

banda autodenominada *Los Venecos*, compuesta también por colombianos, cuyo campo de influencia se halla en la Comuna 10 de la ciudad, situación que preocupa a las autoridades municipales(Boada Burgos, 2018).

2.3.4 Re-victimización de la población migrante

Los migrantes regulares e irregulares, como ya se mencionó, son objeto de actos que atentan contra su dignidad humana y sus derechos esenciales. Algunas de las personas que toman la decisión de emigrar hacia nuevos horizontes, indiferentemente al método que utilicen para arribar al lugar pretendido, son víctimas de las redes criminales y de la injusticia del sistema, pues no siendo suficiente el hecho de sufrir ultrajes durante la migración irregular, son re-victimizados por las autoridades públicas quienes no les prestan las suficientes ayudas y apoyos jurídicos y de asesoría a fin de restablecer sus derechos, así como son mal vistos por los nacionales.

Entre otros factores adicionales, la re-victimización se debe especialmente a la carencia de trato humano entre los individuos involucrados en los flujos migratorios de carácter clandestino, indiferentemente si el migrante es irregular o si ha tenido que padecer circunstancias adversas que lo obligan a migrar, comoquiera que la atención y modo de trato por parte de los servidores públicos colombianos no comporta la inclusión temporal del extranjero mientras ha de permanecer en el territorio nacional y se adelanta su proceso de repatriación.

2.4 Postura crítica

2.4.1 El lugar del otro

El hecho de ser extranjero y llegar a lugares en territorio ajeno al país de origen, *per se*, significa un menoscabo en los derechos de las personas migrantes, en cualquiera calidad; para restablecer esos derechos a los migrantes, se requiere obligatoriamente *colocarse en el lugar del otro* y propender por aceptar que ellos también son sujetos de derechos. Así, Seyla Benhabib (2004), citando a Hannah Arendt, menciona:

Tomamos conciencia de la existencia de un derecho a derechos (y eso significa vivir en un marco en el que uno es juzgado por sus acciones y opiniones) y un derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada, solo cuando aparecen millones de personas que habían perdido y no podían recuperar estos derechos debido a la nueva situación política global.

Ubicarnos en el lugar del otro, de aquella persona que se halla en desventaja en comparación con nuestras circunstancias personales, nos obliga a ponernos en su misma situación, lo que implica conocer su contexto y circunstancias, panorama que nos presentaría la realidad vista desde los ojos del migrante, desde donde se observan sus esperanzas y expectativas, así como los móviles que lo obligan a abandonar su nación de origen; sin embargo, desafortunadamente los seres humanos, en medio de nuestros egoísmos y mundos interiores, nos tornamos incapaces de pensar en nuestros próximos o semejantes.

2.4.2 Incidencia negativa de los pobladores en relación a la percepción de los migrantes irregulares.

Es usual que los pobladores de un lugar no vean con buenos ojos la llegada de foráneos a sus territorios e intenten de una u otra forma evitar que los migrantes decidan permanecer de manera definitiva en sus tierras, sobre todo si se tiene en cuenta que muchas veces, como sucede en el caso colombiano, la migración se presenta de manera masiva y la escasez de empleo, de oportunidades laborales y de recursos obliga de una u otra forma a los pobladores a blindar su terruño.

Lo anterior radica en que los migrantes llegan cargados de necesidades básicas y para suplirlas se corre el riesgo de que existan alteraciones en la vida cotidiana de la población que los acoge. Lo que olvidamos los seres humanos, es que el derecho a emigrar hace parte de los derechos fundamentales y es un derecho básico, que tiene sus antecedentes más remotos en los pueblos nómadas, característica de la humanidad en sus orígenes.

Si bien los Estados en su soberanía tienen la potestad de decidir quiénes pueden entrar o salir de sus territorios, también se hace necesario recordar que el ser humano bajo la concepción liberal se concibe como individuo autónomo, lo que le permite solicitar pertenecer a una comunidad, Estado o Nación de su preferencia, diferente de la comunidad, Estado o Nación en la cual haya nacido y de la que sea originario.

3. ANÁLISIS DE LAS GARANTÍAS OTORGADAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS A LOS MIGRANTES IRREGULARES: EL CASO MEDELLÍN

Colombia, siendo un Estado social y democrático de Derecho, no podía quedar al margen de las directrices internacionales que han sido promulgadas con el fin de reforzar la protección de los migrantes irregulares; por esta razón, mediante la Ley 35 del 12 de julio de 1961 (Diario Oficial No. 30.566 del 19 de julio de 1961) se aprueba la *Convención sobre el Estatuto de los*

Refugiados de 1951, insertándose de esta forma al ordenamiento jurídico colombiano, bajo el régimen de la Constitución Política de 1886. Ulteriormente, mediante la Ley 65 del 21 de diciembre de 1979, se aprueba el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1967.

3.1 Refugio

A raíz del surgimiento de conflictos bélicos de carácter interno en una nación o de magnitud internacional existentes en el mundo durante el último siglo, con origen en diversas razones y que incluso se evidencia en persecuciones a una persona o determinados grupos de personas, se hace necesario que éstas debancruzar sus fronteras patrias y solicitar ser recibidos en otros territorios extranjeros, en virtud de los mecanismos del derecho internacional público, recibiendo el *status* de refugiados.

Primariamente, no se contaba con una normatividad que obligara a un Estado-nación a recibir extranjeros con la intención de asentarse en su territorio con la finalidad de otorgarles la condición de refugiados. No obstante, con ocasión de las solicitudes masivas de reconocimiento de refugio consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, resultado de las grandes cantidades de personas que solicitaban ser recibidos en tierras foráneas, surge la idea de crear un mecanismo que permitiera regular el ingreso de dichos grupos extranjeros y a su vez garantizar un trato digno y el respeto a sus derechos humanos.

Es así como a partir de la década del 50 surgieron diversas propuestas y soluciones cristalizadas en instrumentos y normas en favor de los refugiados, tales como la *Convención*

sobre el Estatuto de los Refugiados(CER) fue adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de ministros plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de la Organización de las Naciones Unidas, (convocada por la Asamblea General en su resolución 429 [V], del 14 de diciembre de 1950) en la ciudad de Ginebra, Suiza, como un instrumento internacional de protección humanitaria para los refugiados en orden a garantizar sus derechos fundamentales, independientemente del territorio en el que se encuentren o del que procedan.

Posteriormente, el 31 de enero de 1967, en la ciudad de Nueva York se adicionó el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, el cual entró en vigor el 4 de octubre de 1967, de cuyo preámbulo se cita:

Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (denominada en lo sucesivo la Convención), sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951,

Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención,

Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite de 1º de enero de 1951, [...].

En concordancia, la *Declaración de Cartagena* contiene una serie de conclusiones y recomendaciones en temas jurídicos y humanitarios, instrumento adoptado por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, del 19 al 22 de Noviembre de 1984.

A la par, la Organización de Naciones Unidas (ONU) cuenta con la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR)¹¹, organismo encargado de los asuntos relacionados con el tema, establecida el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹², con el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para la protección de los refugiados a nivel mundial. Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados, garantizar que todos puedan ejercer el derecho a solicitar asilo en otro Estado y a disfrutar de él, identificar soluciones duraderas para los refugiados, tales como la repatriación voluntaria en condiciones dignas y seguras, la integración en la sociedad de acogida o el reasentamiento en un tercer país.

Ahora bien, por refugiado se entiende aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, ni quiera regresar a él, de conformidad con el artículo 1 (A - 2) de la CER. La anterior definición está supeditada a un factor

¹¹ Nombre oficial: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

¹² Establecida mediante el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.

temporal señalado en la disposición citada respecto a quienes aplica el Estatuto y en consecuencia adquieren la calidad de *refugiado reconocido* por la CER con efectos retroactivos.

El concepto dado por la CER está constituido de requisitos en los que deben estar inmersos o cumplir quienes se consideren refugiados al amparo del derecho internacional público, los cuales son: i) un factor territorial, el cual consiste en que la persona debe hallarse fuera del territorio del país de su nacionalidad; ii) un temor fundado, consistente en una situación subjetiva que razonablemente genere temor a la persona; iii) una persecución, en la que se vean afectaciones o abusos graves a los derechos humanos; y finalmente iv) un móvil, considerado como una característica objetiva de la persona, con ocasión y por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por opinión política

Sin embargo, se presenta el evento en que dentro de los flujos migratorios se hallen personas que huyen de su país de origen, o no cuentan con una nacionalidad, sin la intención de regresar a él, y que no se adecúan a las descripciones fácticas de la CER, denominados *refugiados de facto*:

Son personas no reconocidas como refugiados de acuerdo con la definición de la Convención Ginebra y su Protocolo adicional; es decir, aquellas personas que sufren persecución únicamente por razón de la raza, religión, nacionalidad, ideología, política o pertenencia a determinado grupo social y quienes no pueden o no desean, por razones que consideramos igualmente válidas, regresar al país de su nacionalidad o al país de su residencia habitual cuando no se tenga nacionalidad (Prieto-Godoy, 2013, p. 88).

Del mismo modo, se presentan contextos en los que el refugiado adquiere calidades que lo amparan temporalmente, dependiente de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se encuentre envuelto, y a la protección que ofrece el Estado receptor. Ejemplo de lo anterior, son los *refugiados en tránsito*, quienes son admitidos temporalmente en el territorio de un Estado, en el entendido de que estas personas serán reubicadas en otro; los *refugiados itinerantes*, quienes sin ser regresados directamente al Estado en el cual puedan ser perseguidos, se les niega asilo o no encuentran un Estado que examine su solicitud y, por tanto, son llevados de un país a otro en búsqueda de asilo, diferenciándose de los de tránsito por la ausencia de reconocimiento, si quiera temporal, del status de refugiado internacional.

Por último, están los *refugiados en el sitio*, quienes no cuentan con el status cuando dejan su país de origen pero que se convierten en refugiados en fecha posterior al surgir un temor fundado de persecución. Los refugiados en el sitio pueden temer la persecución debido a un golpe de Estado o al inicio o intensificación de políticas de represión y de persecución en su país de origen, después de haber salido de éste. Una petición en esta categoría puede basarse también en las actividades políticas lícitas que éstas llevan a cabo en el país de residencia o de refugio, lo que deviene en el cumplimiento de los requisitos de la condición de refugiados al amparo del derecho internacional.

Los eventos descritos son contextos en los que las personas que huyen de su país de origen constituyen su móvil para considerarse refugiados a la luz del derecho internacional, y en consecuencia, por tradición internacional y obligación convencional, tienen la opción de recurrir

a recursos y medios en los términos de la CER, que, para el caso especial en la República de Colombia, establece un procedimiento para el reconocimiento del *status de refugiado*.

3.1.1 Procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo para el Estudio de la Condición de Refugiado (ECR) se encuentra contemplado en el Decreto 1067 de 2015: Libro 2 «Régimen reglamentario de las relaciones exteriores», Parte 2 «disposiciones especiales», Título 3 «Asuntos relativos a la condición de refugiado», Capítulo 1 «Refugiados», Sección 1 «De las condiciones que debe reunir una persona para ser reconocida como refugiado». Cualquier ciudadano extranjero, independientemente de su condición migratoria, podrá realizar la solicitud de estudio de la condición de refugiado, con excepción de aquellos en quienes se evidencia que su estancia en el territorio es de paso. El procedimiento se divide en dos etapas principales: la primera es la admisión de la solicitud, y la segunda es el estudio para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Para empezar, debe mencionarse que el primer paso para iniciar el trámite administrativo, encontrándose el extranjero en territorio nacional, es elevar la solicitud de refugio ante la autoridad migratoria competente, esto es, ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE o Comisión), de conformidad con el artículo 2.2.3.1.2.1 del decreto referenciado, para lo cual el extranjero cuenta con hasta dos meses, subsiguientes a su ingreso, para presentarla. La autoridad migratoria realiza los trámites internos como lo son la recepción de la documentación y/o iniciación del proceso de identificación del solicitante, así

como la indagación con el fin de obtener un relato sobre las condiciones que lo obligan a elevar la solicitud, trámite realizado bajo un manto de reserva y confidencialidad con el fin de garantizar, en primer lugar, la seguridad personal del migrante, y además, no vulnerar ni afectar sus derechos fundamentales, cuando se trata de casos en los cuales se ha ejercido violencia física y psicológica sobre el solicitante en el país de origen.

En caso de que la solicitud sea presentada ante una autoridad migratoria distinta, ésta debe remitirla al Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien preside la CONARE, dentro de las 24 horas siguientes a su recepción; la autoridad remitente, a su vez, deberá advertir en la solicitud si el migrante ha sido objeto de medidas administrativas de deportación y/o expulsión, así como deberá verificar y avisar si el extranjero se encuentra incurso en algunas de las causales de rechazo que prevé el artículo 2.2.3.1.6.3 de la norma descrita. En el evento que sobre el migrante no pese medida negativa alguna, la CONARE autorizará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC) para expedir un *salvoconducto SC2 de permanencia por solicitud de refugio*, aprobado para una vigencia de cinco días, término durante el cual el migrante deberá ratificar o ampliar su petición por medio físico o correo electrónico, dando continuación al procedimiento administrativo, mientras, simultáneamente, la CONARE decide si admite o inadmite la solicitud, revisando el cumplimiento de los requisitos legales.

Transcurridos los cinco días y ratificada la petición de refugio, la CONARE autoriza a la UAEMC la expedición de un *salvoconducto SC2 de permanencia por trámite de refugiado*, cuya vigencia es de tres meses, la cual, a discreción de la CONARE, podrá ser prorrogada por períodos

iguales en tanto se realiza el estudio para el reconocimiento de la calidad de refugiado. El migrante deberá cumplir con las condiciones que la CONARE requiere; generalmente, el salvoconducto será expedido circunscribiendo su validez a un ámbito territorial determinado, prohibiendo el desplazamiento a lugares de frontera distintos a aquellos a través de los cuales ingresó. El salvoconducto SC2 únicamente es otorgado para garantizar la permanencia regular del migrante en territorio colombiano y no lo autoriza para trabajar, obtener beneficios como afiliaciones al Sistema de Seguridad Social, vivienda y/o ayudas de tipo económico que brinda el Estado colombiano (art. 2.2.3.1.4.1).

Como parte del procedimiento, el migrante deberá someterse a una entrevista personal con funcionarios de la CONARE quienes profundizarán sobre las circunstancias que obligaron al migrante a presentar la solicitud de refugio, cuya asistencia a la entrevista evidenciará el interés que aquél tiene en su petición, por ende, la no comparecencia del migrante dará lugar al rechazo de la solicitud; en caso de poseer documentación, deberá aportarla. Los funcionarios registrarán detalles de tiempo, modo y lugar que permitan determinar la verosimilitud de la información que el migrante ha relacionado en su solicitud y que permitirá a la CONARE confirmar su veracidad mediante el cruce y cotejo de información con entes homólogos, en dirección a una breve investigación de cómo pudo ser la afectación al migrante y su entorno familiar, si es el caso.

La CONARE deberá garantizar un trato especial para las mujeres en cuanto a ser atendidas por intérpretes femeninas, así como un trato especial para los niños, donde a su vez se comunica al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre el procedimiento que se adelantará y en el cual se encuentran inmersos menores en un grupo familiar. En cualquier estado de la

actuación administrativa el migrante podrá desistir de la solicitud de estudio de la condición de refugiado, hecho éste que no le permitirá volver a elevar una solicitud similar (par. – art.2.2.3.1.6.6).

3.1.2 Status legal de refugiado

Una vez agotadas las etapas correspondientes del procedimiento administrativo, se disponga de toda la información recopilada en el expediente, ésta será analizada por la CONARE para emitir un concepto dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE o Cancillería), el cual no tendrá carácter vinculante. El expediente, junto con la recomendación emitida por la CONARE, es enviado al despacho del Ministro de Relaciones Exteriores para que adopte la decisión por medio de resolución, cuya notificación se hará de acuerdo lo estipulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, providencia contra la cual procede el recurso de reposición, y una vez ejecutoriada, es enviada a la UAEMC para que repose en el historial del extranjero.

En el entendido que al migrante le fuere reconocido el *status legal de refugiado*, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe emitir un pasaporte donde se estampará la *visa de refugiado*, siendo éste el único documento con el cual el migrante se identificará dentro del territorio colombiano y que le permitirá ingresar o salir del país. Al amparo de las normas internacionales sobre el principio de unidad familiar¹³, el migrante a quien se le ha reconocido la condición de refugiado podrá solicitar que el beneficio sea extendido a su grupo familiar

¹³ Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951.

cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 2.2.3.1.6.13: demostración del parentesco por consanguinidad en primer grado en línea vertical descendiente (hijos del refugiado), de la calidad de cónyuge o compañero(a) permanente, y del parentesco por afinidad en primer grado (hijos del [la] cónyuge), de la dependencia económica y de la convivencia conyugal. Quienes pretendan se les extienda la condición de refugiados deberán someterse al mismo procedimiento que realizó el migrante reconocido y que hace solicitud de extensión.

Como requisito principal a que hace referencia la Resolución No. 5512 de 2015¹⁴, mediante la cual se regula la expedición de visas, el migrante deberá adjuntar una copia de la resolución en la que el MRE le reconoce la *condición de refugiado oasilado*, documento que no tiene costo alguno; inicialmente le será aprobada una *visa TP-9 de refugiado*, que contará con una duración de cinco (5) años, quedando autorizado el migrante para ejercer cualquier actividad legal en el país, incluidas aquellas que comporten una vinculación o contrato laboral. Al término de los cinco años en calidad de *visado TP-9*, el refugiado deberá presentar una solicitud de visado de residencia ante la Cancillería, para lo cual deberá asumir los costos que se determinen en el momento.

3.1.3 Negación de la condición de refugiado

¹⁴ Resolución No. 2215 del 04 de septiembre de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 532 del 2 de febrero de 2015, expedida por la Ministra de Relaciones Exteriores y promulgada mediante Diario Oficial No. 49.629 de 8 de septiembre de 2015; derogada por la resolución 6045 del 02 de agosto de 2017, por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015, promulgada mediante Diario Oficial No. 50.313 de 2 de agosto de 2017, cuya entrada en vigencia inicia el 31 de octubre de 2017.

Un posible escenario que puede presentarse dentro del proceso de estudio de la condición de refugiado, es la negación de ésta, contemplada en el artículo 2.2.3.1.6.14¹⁵; este procedimiento goza de las garantías constitucionales y legales del procedimiento administrativo, así que una vez tomada una decisión por parte de la Comisión y ella queda ejecutoriada, es comunicada a la UAEMC y al Grupo de Visas e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Así, la norma en mención prevé (art. 2.2.3.1.6.11) que:

Contra la decisión que resuelve la condición de refugiado, procede el recurso de reposición en los términos que lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, sustanciar el proyecto de resolución que resuelve el recurso de reposición, el cual será enviado para firma del Ministro de Relaciones Exteriores.

En el evento que sea confirmada la decisión de negación de la condición de refugiado, la UAEMC procederá a cancelar el salvoconducto SC2 de permanencia por trámite de refugiado, y otorgará un *salvoconducto SC1 de salida del país*, válido hasta por treinta (30) días calendario. Con este documento el extranjero podrá salir del país por cualquier puerto de control migratorio en Colombia con destino a un tercer país que pueda recibirlo, es decir, con el lleno de requisitos

¹⁵ «**Artículo 2.2.3.1.6.14. Negación de la solicitud.** Negada la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y ejecutoriada la decisión, se comunicará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entidad que cancelará el salvoconducto vigente y emitirá uno nuevo hasta por el término de treinta (30) días calendario, tiempo en el cual la persona deberá salir del territorio nacional o sujetarse a las normas y medidas migratorias correspondientes».

migratorios (en el evento que el tercer país requiera visa deberá realizar las diligencias ante la respectiva autoridad diplomática que le pueda otorgar un visado de ingreso).

Unacircunstancia que puede darse en el momento de la cancelación del salvoconducto SC2 es que el ciudadano pretenda quedarse en el país: ante este evento debe sujetarse a las normas y medidas migratorias a que haya lugar, por lo que, con el fin de dar solución al ciudadano extranjero, laUAEMC solicitará al migrante la documentación que permita evidenciar qué actividad o qué nexos lo liga con el país, y una vez demostrado ello, la autoridad migratoria someterá al extranjero a un proceso administrativo y extenderá un salvoconducto SC2 con treinta (30) días de vigencia para solicitar ante la Coordinación de Visas e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE o Cancillería) el otorgamiento de un visado que le permita permanecer en el país.

3.2 Obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos vincula a los Estados a promover, garantizar y proteger los derechos inalienables que debido a la dignidad humana, todo individuo de la especie humana ostenta. Entre aquellos derechos, está el de la igualdad, que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010), se entiende así:

248. Este Tribunal ya ha considerado que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, ha ingresado, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, en el dominio del *jus cogens*. En consecuencia, los Estados no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes. Sin embargo, el Estado puede otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

Sin embargo, la Organización de Naciones Unidas, en informe presentado en el año 2008, manifestó que *«[d]e igual forma, el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, ha sostenido que —[a]unque todos los Estados tienen el derecho soberano de proteger sus fronteras y regular sus políticas de migración, al promulgar y aplicar la legislación nacional en materia de inmigración también deben asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes»¹⁶*, lo que implica para el Estado una obligación sumamente importante en razón a los derechos universales e inalienables de las personas sin distinción alguna, aspectos que van más allá de los estados-nación, independiente del ejercicio de su soberanía materializado en el control de los flujos migratorios, ya sea por su característica de restrictivos y restringidos.

¹⁶ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, —Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, A/HRC/7/12, 25 de febrero de 2008, párr. 14 (expediente de prueba, tomo V, anexo 24 al escrito autónomo de solicitudes, argumentos y pruebas, folio 2017).

3.2.1 Principio *pacta sunt servanda* y bloque de constitucionalidad

A la luz del Derecho Internacional Público, el principio *pacta sunt servanda* se constituye como pilar fundamental a la naturaleza vinculante de las Convenciones que suscriben los Estados-nación en vista a la ausencia de autoridad ejecutiva de carácter mundial. De acuerdo con Gaviria Liévano (2005), la norma *pacta sunt servanda* consiste en que los tratados obligan a las partes y deben ser ejecutados de buena fe, de lo que resultan cuestionamientos acerca de la fuerza vinculante de la voluntad del Estado para cumplir a cabalidad las cláusulas bajo las que se obliga.

En su fundamentación, actualmente se aducen consideraciones jurídicas subjetivas y voluntaristas como la costumbre, el consentimiento, la autolimitación y la voluntad común (Fernández, 1985, pág. 100) que abocan en que la voluntad del Estado se exteriorice en las acciones a realizar o de las cuales debe abstenerse, según sea el caso; aunque, además de ello, indiferentemente a la voluntad unilateral de dar cumplimiento de lo que se pacta en virtud de la buena fe, existen mecanismos de presión económica ejercidos por la Comunidad Internacional para buscar la observancia de lo que se ha pactado.

Estos mecanismos se materializan en restricción de la libertad en la operación de vuelos comerciales y actividades mercantiles náuticas, restricciones en la concesión de empréstitos internacionales, limitación en las condiciones para operaciones bursátiles con divisas, entre otros, así como la presión diplomática que ejerce la Comunidad Internacional y los organismos

internacionales financieros y los adscritos a la Organización de Naciones Unidas. Estas medidas son resultado de la realidad de la sociedad de mercado actual que sirve a la Comunidad Internacional para coaccionar a los Estados al cumplimiento de sus obligaciones; estas acciones eventualmente resultarían contraproducentes en el sentido que se forman coaliciones y ligas informales de Estados que por simple deseo o interés unilateral logran doblegar la voluntad de otros Estados en pro de intereses individuales y no de la misma Comunidad.

Consuetudinariamente, los Estados como sujetos de derecho internacional al suscribir las convenciones internacionales se obligan una vez cumplidos los requisitos formales internos según las leyes propias del Estado. El artículo 93 de la Constitución Política establece que las convenciones internacionales sobre derechos humanos son prevalentes dentro del ordenamiento jurídico:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

De ésta disposición nace lo que la Corte Constitucional (2003) ha definido como *bloque de constitucionalidad*, entendido como aquella “unidad jurídica compuesta “por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución”.

Actualmente existe decantada jurisprudencia constitucional que ha definido las reglas de aplicación y vigencia de las convenciones internacionales que sobre derechos humanos Colombia ha ratificado, sin necesidad de que el poder legislativo reproduzca el texto mediante una ley o norma jurídica similar para que cobre vigencia a nivel interno, especialmente en asuntos de carácter laboral, y en otras áreas, de derechos económicos, sociales y culturales (de segunda generación).

3.2.1.1 Aspectos normativos internacionales acerca de la migración ilegal: Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención de Palermo y su protocolo complementario

Por su parte, debido al fenómeno de la globalización, cuya escalada como proceso paralelamente es acompañada por los flujos masivos de migrantes y por la criminalidad organizada, la comunidad internacional en mancomunados esfuerzos por luchar contra los delitos de carácter transnacional, es decir, aquellas conductas criminales que se cometen en varios Estados o en un sólo Estado con efectos sustanciales en otros, aprobó la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional el 15 de noviembre del 2000 en la ciudad de Palermo, Italia, que de su preámbulo se resalta:

Recordando su resolución 53/111, de 9 de diciembre de 1998, en la que decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta con la finalidad de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia organizada transnacional y de examinar, si procedía, la posibilidad de elaborar instrumentos internacionales sobre la trata de mujeres y niños,

la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, y el tráfico y el transporte ilícitos de migrantes, incluso por mar.

En cuanto a la definición de «delito transnacional», el instrumento mencionado, en su artículo 3, párrafo 2, literales *a, b, c y d*, establece que se entiende como tal la ofensa punible que se comete: **i)** en más de un Estado, **ii)** dentro de un sólo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado, **iii)** dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado, o **iv)** en un solo Estado, con efectos sustanciales en otro Estado.

La Convención es complementada por el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (Protocolo), dirigido no solamente a la prevención y persecución del delito de tráfico ilícito de migrantes, sino a la protección de los derechos de las personas que son víctimas de aquél (art. 2), y si bien es cierto los migrantes voluntariamente son quienes se someten en principio a las redes internacionales de tráfico humano a causa de las cuestiones atrás descritas en el marco contextual, el instrumento internacional contempla una cláusula absoluta de exclusión de responsabilidad penal de los migrantes, quienes «no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al presente Protocolo por el hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo».¹⁷

El artículo 6 (Convención de Palermo, 2000) estipula que los Estados parte deberán adaptar su legislación interna para tipificar el tráfico ilícito de migrantes (art. 188, Código

¹⁷ Artículo 5, párrafo único, Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Penal), falsificación de documento de viaje o identidad, su facilitación, suministro o posesión (art. 291), la tentativa, la complicidad¹⁸, poner en peligro la seguridad o vida de los migrantes, dar trato inhumano, cruel o degradante al migrante, agravación punitiva (art. 188B), entre otros; cabe mencionar que nuestra ley penal estipula la conducta típica con verbos rectores alternativos: «promover, inducir, constreñir, facilitar, financiar, colaborar o de cualquier otra forma participar» lo que hace de cualquier persona que intervenga sujeto de imputación a título de autor del delito.

En concordancia, el párrafo primero del artículo 1 del Protocolo advierte que dentro de la tipificación debe incluirse un elemento de carácter subjetivo, el cual es el ánimo especial «de obtener, directa o indirectamente, un beneficio, económico u otro beneficio de orden material», lo cual no obsta para la abstención de declaratoria de responsabilidad, toda vez que no se exige que efectivamente se obtenga lo buscado (Corte Suprema de Justicia, 2010).

En consecuencia, conforme al Protocolo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el *jus cogens*, los Estados-parte se obligan a tomar medidas apropiadas para proveer protección y asistencia a los migrantes objeto de tráfico ilegal por parte de las redes transnacionales criminales, en orden a preservar y restablecer sus derechos, a prevenir la tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes, la violencia o el peligro hacia sus vidas o integridad personales, medidas que en particular deben ser carácter legislativo, con enfoque diferencial en las necesidades especiales de niños y mujeres (art. 16) concretadas en acciones de las autoridades que con los migrantes tengan contacto.

¹⁸ «[...] promueva, induzca, constriña, facilite, colabore, o de cualquier otra forma participe».

La Convención y el Protocolo otorgan un amplio espectro de acción a los Estados-parte para el cumplimiento de sus obligaciones, por lo que a través de la adopción de la legislación pertinente, las medidas apropiadas a las que refieren los instrumentos pueden materializarse en lo que es la atención en salud física y psicológica de los migrantes irregulares, como el establecimiento de conductos de comunicación y apoyo de carácter consular y diplomático para efectos de representación, asesoría, apoyo económico y repatriación. Por lo anterior, se contempla que en caso de detención de extranjeros víctimas del delito de tráfico de migrantes, los funcionarios consulares deben prestar su ayuda y actuar con diligencia de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (art. 6 – Funciones consulares) para efectos de representación de sus nacionales en territorio extranjero.

Adicionalmente, la oportuna repatriación de los migrantes se instituye como obligación primordial para los Estados parte del tratado: en virtud del artículo 18 de la Convención de Palermo (numerales 1-6) los Estados-parte se obligan a actuar con diligencia en la facilitación y aceptación eficaz y eficiente del procedimiento de repatriación de las personas objeto de tráfico ilícito de migrantes (num. 1) de conformidad con el derecho interno (nums. 7 y 8), sin dilaciones de ningún tipo en el proveimiento de la documentación de viaje necesaria (num. 4) para que la persona pueda retornar a su territorio de origen, a petición del Estado-parte receptor.

La aludida Convención es vinculante para el Estado colombiano y por tanto constituye mandatos imperativos contentivos de compromisos para éste respecto a la comunidad internacional, especialmente los países suscriptores del tratado, toda vez que mediante la Ley 800 del 13 de marzo de 2003, el Congreso de la República aprobó la Convención y mediante

sentencia C-962 del 21 de octubre de 2003 la Corte Constitucional realizó el estudio automático y previo de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política; sin embargo, no ha sido ratificado el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, por lo que el instrumento aún no es vinculante para el Estado colombiano.

En lo relacionado con el sistema regional de los derechos humanos, ha habido pronunciamientos jurisprudenciales en cuanto a las medidas especiales de protección en favor de los migrantes debido a su condición de vulnerabilidad y las obligaciones que los Estados americanos firmantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos han contraído, pues en términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante Corte IDH(Vélez Loor vs. República de Panamá, 2010)

97. Este Tribunal ya ha manifestado que, en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias⁸², los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana⁸³. En efecto, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes.

La Corte IDH reconoce la costumbre internacional en el derecho internacional público y la soberanía del Estado en cuanto a la facultad discrecional que aquél ostenta para promulgar normas jurídicas y políticas públicas regulatorias de los flujos migratorios propios de su

imperium y en ejercicio de su autonomía para intervenir y ejercer dominio sobre su extensión territorial y las fronteras en las que ésta termina.

Esta postura fue estudiada por el mismo Tribunal (Opinión Consultiva, 2003), que por su naturaleza no es un documento de carácter jurisdiccional ni con efectos vinculantes: «[I]a política migratoria de un Estado está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc...) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio». Del mismo modo, manifestó la Corte que, en sintonía con aquélla facultad, sobre el Estado recae el compromiso de proteger los derechos humanos de los migrantes al momento de adaptar su legislación interna (*cfr.*):

98. En este sentido, la Corte ha establecido que de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos, derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre⁸⁵. A este respecto, los migrantes indocumentados o en situación irregular han sido identificados como un grupo en situación de vulnerabilidad⁸⁶, pues “son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos” y sufren, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos y “diferencias en el acceso [...] a los recursos públicos administrados por el Estado [con relación a los nacionales o residentes]. Evidentemente, esta condición de vulnerabilidad conlleva “una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales). Del mismo modo, los prejuicios culturales acerca de los migrantes permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, dificultando la integración de los migrantes a la sociedad⁹⁰”.

Finalmente, es de notar que las violaciones de derechos humanos cometidas en contra de los migrantes quedan muchas veces en impunidad debido, inter alia, a la existencia de factores culturales que justifican estos hechos, a la falta de acceso a las estructuras de poder en una sociedad determinada, y a impedimentos normativos y fácticos que tornan ilusorios un efectivo acceso a la justicia.

La inobservancia de lo citado eventualmente resultaría en la declaración de responsabilidad internacional del Estado, por ejemplo, ante el Sistema Americano de Derechos Humanos. Así mismo, es dable precisar que en el lenguaje de los derechos humanos, no es pertinente la denominación de «migrante ilegal», y en terminología de la Corte, se utiliza el de «migrante indocumentado», pues no debe cosificarse a la persona a su condición de legal o ilegal, cuán objeto permitido o prohibido por la ley en cada nación, independientemente de su condición o estancia sin el cumplimiento de los requisitos legales en el territorio de una nación extranjera.

3.2.2 Razones por las cuales el Estado colombiano puede abstraerse de cumplir con las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos

Los Estados, como sujetos jurídicos del Derecho Internacional Público se obligan de manera permanente por la costumbre internacional o la suscripción de tratados y convenciones internacionales, fenómeno éste que se ha presentado con mayor intensidad tras la creación de la Cruz Roja Internacional y la Organización de Naciones Unidas y sus oficinas y organizaciones adscritas, en razón a la cristalización del derecho consuetudinario.

No obstante, en el Derecho Internacional Público, en símil a como es implícito en la Teoría General de las Obligaciones del derecho privado proveniente del derecho romano continental, se prevé la existencia de excepciones a la norma *pacta sunt servanda*, las cuales cumplen una función liberadora en favor del Estado y lo exoneran total o parcialmente del cumplimiento de la obligación internacional, denominadas: la imposibilidad física, la imposibilidad moral o «carga excesiva» y la cláusula *rebus sic stantibus*.

En primer lugar, la *imposibilidad física* como excepción se halla contenida en el artículo 61 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobada mediante ley 32 de 1985:

«Artículo 61. Imposibilidad subsiguiente al cumplimiento.

1. Una parte podrá alegar la imposibilidad de cumplir un tratado como causa para darlo por terminado o retirarse de él si esa imposibilidad resulta de la desaparición o destrucción definitivas de un objeto indispensable para el cumplimiento del tratado. Si la imposibilidad es temporal, podrá alegarse únicamente como causa para suspender la aplicación del tratado».

Por otra parte, frente a la cláusula *rebus sic stantibus* que traduce «estando así las cosas», la Convención igualmente prevé que ante un cambio fundamental de circunstancias en relación con las que dieron origen al tratado o que existían durante su nacimiento, y que adicionalmente no fue previsto por el Estado o la Comunidad, el Estado-parte puede liberarse de las obligaciones que emergen del convenio internacional, debido a la inconveniencia política o social que las

nuevas circunstancias generan para el Estado, de tal dimensión que se le hace imposible o extremadamente inconveniente seguir siendo parte del contrato internacional. La Convención de Viena establece las siguientes circunstancias que, argumentadas fácticamente, dan lugar a alegar la denuncia en virtud de su artículo 62:

- La existencia de circunstancias que constituyan una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado.
- El cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado.

La soberanía y autodeterminación de los pueblos fungen en cierta medida como obstáculos de conciliación entre gobiernos para la creación estratégica de planes y programas sobre movilidad humana.

[...] los Estados han puesto en evidencia reiteradamente sus limitaciones para responder en lo individual ante retos tan tremendos, con lo que se ratifica que deben desarrollarse estrategias de carácter intergubernamental que permitan responder de manera adecuada ante un fenómeno migratorio evolutivo y dinámico sobre el principio de repartición de cargas. Se hace por tanto necesario desarrollar políticas migratorias y de asilo, con programas de protección prima facie y de reasentamiento a corto, mediano y largo plazo; con leyes más justas, adecuadas, eficientes y respetuosas con los derechos humanos. Además, estas deben complementarse siempre con políticas estatales que desarrollen prácticas administrativas con las mismas características, es decir, en perfecta sintonía con lo pactado en el contexto

internacional de los derechos humanos con base en el principio *pacta sunt servanda* (Prieto-Godoy, 2013, pág. 99).

Para el caso colombiano, el Estado podría elevar alegaciones para liberarse del cumplimiento de determinados tratados internacionales en razón de la imposibilidad que presenta debido al desarrollo social y político del país y el escenario y circunstancias en el que se encuentra, como lo son el Proceso de Paz con la aplicación de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Restitución de Tierras Despojadas y la lucha contra el narcotráfico y la corrupción, temas que demandan atención y tiempo por parte del Gobierno Nacional y las autoridades ejecutivas, que han abordado de manera inocua la crisis migratoria actual y la desprotección de los derechos humanos de los migrantes irregulares, especialmente los venezolanos.

4. MECANISMOS ASISTENCIALES EXISTENTES EN MEDELLÍN PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES IRREGULARES

Con el advenimiento de la crisis humanitaria en la que se encontraban ciertos grupos poblacionales en determinadas regiones de la República, causada por el desplazamiento forzado interno como consecuencia de la violencia y el despojo de tierras por parte de los actores armados del conflicto interno colombiano, en el marco de la responsabilidad estatal por omisiones frente a la garantía en el ejercicio los derechos humanos de los ciudadanos afectados, el legislador colombiano promulgó la Ley 387 del 18 de julio de 1997 «*por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación*

y esta estabilización[sic] socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia», con la que se inició la atención institucional estructurada y sistematizada a las víctimas del desarraigo forzoso cuya migración interna causó y aún causa una limitación o reducción en el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

En la Sección 4 de dicha norma jurídica «*de la atención humanitaria de emergencia*», se concretan las acciones a tomar por parte del Gobierno Nacional frente al fenómeno del desplazamiento interno, al advertir el párrafo 1° del artículo 15:

Artículo 15°. De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

Del mismo modo, *a posteriori* el articulado de la norma contempla la obligación para el Gobierno Nacional de estructurar planes y programas de estabilización y consolidación económica a largo plazo para las víctimas de desplazamiento, entre los cuales está la formulación de proyectos productivos, de planes de retorno, atención social en salud y educación, y programas de empleo, cuya finalidad busca la creación y adaptación de condiciones de sostenibilidad económica del individuo de manera cooperativa con el Estado, y, una vez lograda ésta, se entiende que ha cesado la condición de desplazado forzado (art. 18) y la persona de manera autosuficiente podrá solventar las necesidades relacionadas con su mínimo vital.

En esta línea de acción legislativa del Estado colombiano ante el fenómeno de la migración interna, se expidió la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 *«por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones»*, norma cuyo Título II establece mecanismos de atención a las víctimas del conflicto armado interno, al definir la asistencia humanitaria al siguiente tenor del artículo 16:

Artículo 16. En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, éstas recibirán asistencia humanitaria, entendiendo por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno. Dicha asistencia será prestada por la Red de Solidaridad Social, en desarrollo de su objeto constitucional, y por las demás entidades públicas dentro del marco de sus competencias, siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.

Entre tales mecanismos asistenciales, se contemplan los necesarios para subsistir dignamente y con el fin de alcanzar una consolidación de estabilidad económica de las víctimas, creándose un sistema articulado de acción compuesto por la institucionalidad en los diferentes órdenes territoriales, pues para la Corte Constitucional (2004) *«la atención humanitaria de emergencia, [...] busca la satisfacción de las necesidades básicas de la población desplazada»*. En este mismo orden de ideas, la Corte ha hecho extensivas interpretaciones para ampliar el campo de acción estatal, en tal medida que el goce efectivo de los derechos fundamentales de las poblaciones vulnerables no se vea afectado por interpretaciones formalistas y restrictivas de las

distintas normas jurídicas contentivas de las medidas de atención humanitaria por parte de las autoridades administrativas, al expresar en sentencia T-305 de 2016, con ponencia del magistrado Jorge Ignacio Pretelt:

La atención humanitaria de emergencia surge entonces como respuesta a la condición de desplazados, como un deber del Estado una vez se presente un desplazamiento, la cual abarca las necesidades básicas, como alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

Teniendo en cuenta el concepto previo de ayuda humanitaria, esta se entiende como la efectividad de los derechos fundamentales de la población desplazada, que debe entregarse de forma ostensible, íntegra y oportuna, sin dilaciones, garantizando con ello el derecho al mínimo vital.

[...] el Estado se obliga a proteger y otorgar todo lo necesario en ayudas para lograr un autosostenimiento y una adaptación cultural, económica, educativa en la sociedad. Esta entrega de ayuda humanitaria hace parte del catálogo de derechos humanos básicos que requiere el ser humano como tal para subsistir, cuyos derechos humanos se encuentran en el limbo, [...].

En el fallo de tutela, el Alto Tribunal señala que la asistencia humanitaria de emergencia está garantizada en el ámbito internacional por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, pues el status de desplazado supone la atención inmediata por parte del Estado colombiano para el restablecimiento efectivo de los derechos fundamentales de aquellas personas

que por su condición de vulnerabilidad manifiesta requieren especial acción y protección de aquél, con la categorización de la condición en la que la persona se encuentra:

- Las personas que están en situación de urgencia extraordinaria de conformidad con contexto en el que se halla, y por el cual es incapaz de proveer su sustento, incluso con el mayor esfuerzo y trabajo.
- Las personas que no estén en condiciones de asumir su sostenimiento a través de un proyecto de estabilización socio-económica, como los niños que no se encuentran al abrigo de mayores de edad y las personas de la tercera edad, quienes no están en condiciones de generar ingresos.

Lo anterior implicaba una carga económica para la República, cuyos funcionarios limitaban la concesión de las ayudas humanitarias en tiempo y cantidad, pues en los distintos órdenes territoriales se alegaba carencia de recursos para atender los programas y a las poblaciones que se identificaban como víctimas del desplazamiento forzado, asunto no obstante estudiado por la Corte Constitucional (2004) al afirmar que si bien la realidad fiscal de la República implica la limitación de asignaciones presupuestales de la Nación para los programas de asistencia humanitaria, ello no significa una modificación a los alcances de la Ley 387 de 1997, debiendo por lo tanto el legislador establecer una prelación presupuestal para atender las necesidades humanitarias, en cumplimiento de los deberes constitucionales y legales dentro de las órbitas de competencia de cada entidad.

No obstante, hechas las consultas tendientes a hallar en la literatura jurídica y normativa, así como en motores de búsqueda de internet una definición concreta de *mecanismos asistenciales en materia humanitaria* para adoptar en el presente trabajo de conformidad con la finalidad del mismo, en conjunto con el estudio jurisprudencial precedente, no se llegó a una conclusión semántica en la órbita de la academia jurídica; por lo tanto, se hizo necesario estructurar y acuñar una definición general que se acople al aspecto migratorio de los derechos humanos, concepción a partir de la cual, según el contexto, se podrán proyectar y estructurar los planes y programas a desplegar en favor de los migrantes irregulares en Medellín, y de ser el caso, en todo el territorio nacional.

4.1 Mecanismos asistenciales en materia humanitaria

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario existe un amplio recorrido en atención asistencial humanitaria con ocasión de los desplazamientos humanos causados por enfrentamientos bélicos y desastres naturales alrededor del globo durante el último siglo, cuyo liderazgo visible está en cabeza de agencias como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR– y el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR–, entendiéndose el *mecanismo asistencial en materia humanitaria*, como *ayuda humanitaria* o *asistencia humanitaria*, indistintamente.

En la página virtual de ACNUR en español, se contempla que «*la ayuda o asistencia humanitaria es la que se brinda a la población víctima de un desplazamiento para garantizar el*

*acceso a servicios básicos como **alimentación, atención médica, agua o refugio***», explicando que los eventos que causan el desplazamiento pueden ser los desastres naturales, guerras o conflictos armados, denominándolos *emergencias humanitarias*, las cuales son atendidas con los elementos que se conservan en 10 almacenes con los que cuenta ACNUR en Copenhague, Belgrado, Dubai, Yibuti, Accra, Duala, Isaka y Nairobi.¹⁹

De otra parte, Rohan J. Hardcastle y Adrián T.L. Chua (1998) extienden su concepto más allá del ámbito de los conflictos bélicos, entorno a la situación de emergencia:

La expresión «asistencia humanitaria» se ha utilizado para referirse a una amplia variedad de actividades internacionales, incluida la ayuda a las víctimas de conflictos y de intervenciones armadas para reinstaurar la democracia. En este documento, tal expresión abarcará solamente al entrega de bienes y de materiales necesarios para operaciones de socorro en caso de desastre natural; [...].

No obstante lo anterior, en línea se halla una definición que consideramos aún más completa, que aborda de manera abstracta y general la *acción humanitaria* como conjunto, su composición, finalidad y alcance, aclarándose la ausencia de consenso al respecto:

Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a

¹⁹ Información disponible en la plataforma web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/ayuda-humanitaria-la-unica-forma-de-sobrevivir-para-millones-de-personas>

veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales. En este segundo caso tiene un carácter subsidiario respecto a la responsabilidad del Estado soberano de asistencia a su propia población, y en principio se realiza con su visto bueno y a petición suya, si bien en los 90 se abrió la puerta a obviar excepcionalmente estos requisitos.

Resulta difícil dar una definición precisa de la acción humanitaria. No existe un consenso claro entre los autores y organizaciones sobre su significado y alcance, lo cual tiene que ver con su complejidad y con la multiplicidad de contextos, actividades, actores y objetivos implicados(Abrisketa & Pérez de Armiño, s. f.).

La anterior concepción será la que tengamos presente frente a las medidas asistenciales que deben ofrecerse a los migrantes en condición irregular para garantizar sus derechos humanos. Luego, a nivel nacional, contamos con lo legislado al respecto por el Congreso de la República a través de la Ley 418 de 1997, en cuyo artículo 16 se contempla que:

En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, éstas recibirán asistencia humanitaria, entendiendo por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno. [...].

En ese mismo orden de ideas, y con anterioridad a la divulgación de la norma citada en precedencia, el parlamento colombiano expidió la Ley 387 de 1997, en la que señala (art. 15):

[...] el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

El contenido de la ayuda humanitaria fue desarrollado por la Corte Constitucional en reiterada postura jurisprudencial, al tratar el tema de la asistencia a la población en situación de desplazamiento forzado:

La atención humanitaria de emergencia surge entonces como respuesta a la condición de desplazados, como un deber del Estado una vez se presente un desplazamiento, la cual abarca las necesidades básicas, como alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

Teniendo en cuenta el concepto previo de ayuda humanitaria, esta se entiende como la efectividad de los derechos fundamentales de la población desplazada, que debe entregarse de forma ostensible, íntegra y oportuna, sin dilaciones, garantizando con ello el derecho al mínimo vital. Tendrán acceso a esta ayuda humanitaria, toda persona desplazada y que haga parte del registro único, momento en el cual se perfecciona su condición y el Estado se obliga a proteger y otorgar todo lo necesario en ayudas para lograr un autosostenimiento y una adaptación cultural, económica, educativa en la sociedad. Esta entrega de ayuda humanitaria hace parte del catálogo de derechos humanos básicos que requiere el ser humano

como tal para subsistir, cuyos derechos humanos se encuentran en el limbo, afectados por los actores del conflicto armado que han olvidado el mandato de optimización de estos derechos, por ello el principio 18 de los Principios del Desplazamiento Forzado Interno precisa el alcance de la asistencia humanitaria lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.

Es por lo anterior que debe acogerse la experiencia que tiene el Estado colombiano con el desplazamiento forzado interno, para la estructuración e implementación de políticas públicas nacionales de atención y asistencia humanitaria a los migrantes que arriban al territorio colombiano con vocación de tránsito o permanencia, sean continentales o extra-continentales, en atención a que ambos fenómenos implican tres factores determinantes y analógicos para quienes se ven involucrados: el desarraigo del individuo, la movilidad territorial y la situación de vulnerabilidad; aprovechando, de paso, lo legislado sobre el asunto, y lo pronunciado por el Alto Tribunal Constitucional.

4.1.1 Mecanismos asistenciales institucionales existentes en el municipio de Medellín para garantizar los derechos humanos de los migrantes irregulares

Para la presente investigación, se hizo ineludible la indagación y consulta de información acerca de si existen mecanismos asistenciales y de ser así, en qué consisten, directamente con funcionarios de la institucionalidad del orden municipal, asistiendo entonces a los entes celulares de la organización administrativa: la Alcaldía del municipio de Medellín, como unidad básica de

la organización político-administrativa a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos (SDDHH), dependencia de la Secretaría de Inclusión Social - Familia, y la Personería de Medellín, como ente del Ministerio Público del nivel municipal.

En entrevista con los funcionarios municipales cuyas competencias se enfocan en la actividad relacionada con la promoción y divulgación de los derechos humanos, se evidencia que en efecto existe un *proceso de acompañamiento* por parte de la institucionalidad municipal, constituido esencialmente por acciones de asesoría: la atención a los migrantes irregulares inicia principalmente con la orientación a aquellas personas que requieren, en primer lugar, asesoría y conocimiento de los pasos que deben seguir para ser escuchados por las autoridades con ocasión de su condición humanitaria y migratoria irregular. El procedimiento para la orientación comienza con la cimentación de un puente de contacto entre los funcionarios y los migrantes: ya sea porque éstos acuden a las instalaciones de la entidad, sea debido a la interacción directa entre éstos y aquéllos en las distintas zonas de enfoque de los gestores que el Municipio ha ubicado en comunas y corregimientos, por comunicación a la línea de atención de emergencia 123, o sea por la referencia que reciben los interesados gracias a la información otorgada por comunidades de migrantes, quienes precedentemente han sido sujetos de acompañamiento.

Luego, una vez comunicada la situación particular, se les asesora y acompaña acerca de acceso a servicios públicos esenciales como la salud y la educación, con la finalidad de satisfacer aquellas necesidades esenciales, para lo cual existen enlaces de comunicación y articulación entre las distintas dependencias e instituciones municipales para cada asunto, contándose con la intervención de la Subsecretaría de Derechos Humanos, la Personería Municipal, la Unidad

Permanente de Derechos Humanos y el Consultorio Jurídico de la Universidad de Antioquia (UdeA). A los anteriores actores públicos se suman iniciativas particulares de ciudadanos colombianos, y de venezolanos regularizados y radicados en la ciudad de Medellín, a través de la donación de alimentos y bienes de primera necesidad, contándose también con la actividad del Secretariado Nacional de Pastoral Social Cáritas (Pulgarín Toro, 2018), organización no gubernamental cuyo campo de acción tiene enfoque en migrantes y refugiados, que en cierta medida responde para satisfacción de ciertas necesidades a los migrantes.

El acompañamiento entonces se canaliza fundamentalmente hacia la demanda de asesoría de los migrantes irregulares frente a los servicios de salud y de educación, para lo cual la Subsecretaría cuenta con abogados para asesorar a los migrantes en temas jurídicos, así como también el Consultorio Jurídico de la UdeA, y con canales de comunicación con otras autoridades para coordinar la orientación al migrante y articular su direccionamiento a agencias especializadas, según su competencia y nivel territorial. Cuando se les niega el acceso a servicios estatales, algunos de ellos relacionados con derechos fundamentales, especialmente en materia de atención médica de urgencias, la SDDHH gestiona la atención en unidades hospitalarias de conocimiento que prestan el servicio de urgencias, entendiéndose que únicamente se ofrece la asistencia médica para tales casos, sin atender a otros factores de la salud del migrante, debido a su condición migratoria irregular; caso excepcional es el caso de las madres gestantes, quienes son remitidas al Hospital General de Medellín (Boada Burgos, 2018), y que por su condición son sujetos de amparo constitucional.

Por otra parte, frente a la satisfacción de necesidades básicas y el mínimo vital, las cuales van más allá de la simple orientación y comportan la ayuda material y económica, se afirma que no hay capacidad de respuesta por parte de la Administración Municipal, en razón a que no existe un rubro presupuestal destinado para el efecto, carencia que entra a ser suplida parcialmente por actores no gubernamentales de beneficencia en la ciudad de Medellín. En lo referente a alojamiento, el Municipio no cuenta con la capacidad presupuestal ni con la infraestructura para ello, sin embargo, según Alexis Pulgarín (2018), articulador de transversalización de la SDDHH, en pluralidad de ocasiones los gestores municipales se han visto en la necesidad de alojar transitoriamente a los migrantes en albergues de beneficencia, resultado esto de las acciones nacidas en los espacios de interacción entre los actores involucrados en la atención de la población vulnerable, y la gestión de espacios interinstitucionales a través de la inclusión de la iniciativa no gubernamental para la canalización de la atención humanitaria, aunque sin solución de vivienda o alojamiento permanente.

En cuanto a la asesoría acerca de los procedimientos que involucran la condición migratoria del extranjero, el interesado es remitido al Consultorio Jurídico de la UdeA o a la UAEMC, con intervención de las autoridades locales, siempre que el migrante lo solicita, pues de lo contrario, la autoridad se abstiene de actuar. Existe la intención de apertura de una oficina para atención a migrantes irregulares como medida asistencial en asesoría, propósito que no se ha concretado (Manco, 2018). De otra parte, de conformidad por lo narrado por Marta Luz Ortiz (2018), profesional especializada en el área social de la SDDHH, en dados casos, la Subsecretaría ha gestionado el inicio de trámite para obtener el reconocimiento de la condición de refugiada o asilada para mujeres madres cabeza de familia, o mujeres cuyos esposos

pertenecían a los grupos militares que habían sido dados de baja en enfrentamientos bélicos, y en tanto se encontrasen en los supuestos fácticos que se constituyen como requisitos en los reglamentos internacionales y en el Decreto 1067 de 2015 para lograr el reconocimiento de la CONARE, o bien en los procedimiento de asilo.

Se resalta la iniciativa privada, la cual ha sido la que materialmente ha proporcionado la asistencia humanitaria que la institucionalidad no está en la capacidad proveer, mediante el suministro de albergue, alimento y ayudas económicas para la adquisición de bienes de primera necesidad, primordialmente por particulares, sean ciudadanos colombianos, o sea Pastoral Social.

Ahora bien, de manera análoga se consultó con inmigrantes irregulares acerca de la atención estatal de la cual se han beneficiado, con la finalidad de contrastar las fuentes de información para determinar *«qué mecanismos asistenciales institucionales existen en el municipio de Medellín para garantizar los derechos humanos de los migrantes irregulares»*, para lo cual se entrevistó a varios extranjeros de cinco nacionalidades, con la finalidad de que contaran su experiencia en Colombia frente a la asistencia humanitaria que han recibido de conformidad con su condición socio-económica. Al analizar las preguntas que conforman el objetivo 5 de las preguntas generadoras, referente a *«saber si existe o no en el municipio de Medellín un mecanismo de atención y protección a la población migrante; en caso de existir indagar si lo hace de forma eficiente y quién es el gestor del mecanismo»*, se observa, como resultado, que no existe dentro del orden municipal una agencia especializada a la que se le haya asignado exclusivamente la atención humanitaria de la población migrante. La mayor acción y gestión de actividades de las entidades territoriales de Medellín está dirigida a la orientación de

la población migrante, por cuanto en los resultados se halla que en el objetivo 5, pregunta 3 *¿qué tipo de ayuda ha recibido?* el 50% de los encuestados respondió que la ayuda recibida fue meramente informativa, el 5% fue beneficiaria de ayudas en salud, otro 5% en bienestar y un 5% de componentes económicos, lo que constituye un total de 65% de población beneficiada con las ayudas, en tanto que el otro 35% de los migrantes encuestados manifestó no haber recibido algún tipo de ayuda; a su vez, de la población beneficiada, el 60% manifestó estar conforme con este tipo de ayuda, mientras que el 5% de esta misma población expresó no estarlo.

Igualmente, del grupo consultado frente al cuestionamiento *«¿cómo supo de la existencia de esa entidad?»* en relación al modo en que lograron conocer la institución del sector público que les prestó orientación, el 35% dijo haber obtenido información acerca por referencias de amigos y personas allegadas, otro 25% por fuentes como el internet, en tanto que el 10% dijo que recibieron ayuda de ONG, mientras que para el otro 10% no aplicaba la pregunta, por el hecho de no haber recibido orientación y otro 10% en razón a la necesidad individual de orientación; y, en cuanto a la pregunta *«¿funcionarios del municipio de Medellín lo han contactado?»*, el 75% afirmó no haber sido contactado, mientras que el 10% afirma haberlo sido.

A lo expuesto se suma que, de conformidad con lo señalado por Gloria Luz Manco (2018), gestora zonal territorial, la oferta institucional existente para los migrantes irregulares en la ciudad de Medellín es la implementada por el Estado colombiano a través de políticas públicas del orden nacional para los grupos de población vulnerable o en debilidad manifiesta, como los constituidos por las personas víctimas de desplazamiento forzado y los habitantes de la calle, cuyos derechos fundamentales se encuentran en goce limitado o reducido constantemente,

aunado a la carencia de medios de subsistencia y autosostenimiento, lo que explica en cierta medida lo expresado por los entrevistados, mostrando así mismo la no intervención del Municipio ante la existencia vaga de políticas proferidas por la Nación.

A partir del estudio anterior, se concluye que: (i) la asistencia humanitaria por parte de la institucionalidad del orden municipal se limita principalmente al acompañamiento, asesoría y orientación de la población migrante en condición irregular; (ii) no existe un mecanismo asistencial institucional concreto en el municipio Medellín que garantice los derechos humanos de los migrantes irregulares, toda vez que la mayor parte de las acciones de las entidades municipales están encaminadas a proporcionar información orientativa a dicha población; (iii) la ayuda humanitaria constituida de componentes que satisfacen aspectos de la vida relacionados con el mínimo vital y necesidades humanas básicas, es proporcionada por agentes benefactores sin ánimo de lucro del sector no gubernamental, quienes proveen en razón de solidaridad, dentro de su capacidad de respuesta, albergue temporal, alimento y acompañamiento; (iv) en el municipio de Medellín no existen mecanismos asistenciales que permitan a los migrantes cubrir de manera transitoria o permanente sus necesidades básicas, en la mayoría de los casos; (v) lo aprendido con la atención a población víctima de desplazamiento forzado sirve de experiencia para iniciar un plan de acción orientativo para el migrante irregular, en virtud del principio de solidaridad en el Estado social de Derecho.

Sin embargo, la orientación e información brindada por las entidades municipales son un buen comienzo y el primer estadio para iniciar la estructuración de planes y políticas humanitarias para brindar una atención concreta a los migrantes irregulares en aspectos

humanitarios como grupo poblacional distinto al de los desplazados forzados internos; a pesar de ello, el Municipio no ha tomado impulso para continuar al siguiente escalón en la estructuración de procedimientos y presupuestos necesarios para cubrir todas las necesidades logísticas y económicas que implican la atención asistencial humanitaria a migrantes que se desplazan masivamente hacia el Medellín y municipios aledaños y que hacen parte del Valle de Aburrá, pues ha de tenerse presente que si bien existen procedimientos articulados de orientación, las ayudas humanitarias no solamente consisten en orientar, y tampoco satisfacen el mínimo vital de los migrantes, en razón a que está relacionado directamente con su dignidad humana.

4.2 Mínima intervención del Estado en la atención asistencial a la población de migrantes irregulares

Como se evidenció del sub-acápito anterior, el Estado colombiano no cuenta con políticas públicas asistenciales claras ni especializadas en aportar ayuda humanitaria a migrantes en condición irregular, en primer lugar, porque no cuenta con una asignación presupuestal del nivel nacional exclusiva para el efecto, afirmación en la que coinciden los funcionarios Ana Boada(2018) y Alexis Pulgarín (2018) desde sus experiencias laborales en el nivel municipal, y que concuerdan con la ausencia de destinación de recursos en los programas de desarrollo nacional y municipal en las últimas tres anualidades, y la carencia de logística tendiente a proveer atención asistencial, separada o acoplada con la ya existente para los desplazados internos, pero dirigida a las necesidades particulares de los extranjeros desarraigados.

La mínima intervención del Estado en atención asistencial es suplida en cierta medida, aunque no de manera suficiente, si bien siempre con la buena voluntad, por particulares, organizaciones no gubernamentales, e iniciativas privadas de caridad que, impulsados por la solidaridad, gestionan la obtención de recursos y bienes de primera necesidad, así como hospedaje para los migrantes irregulares en condiciones de mayor vulnerabilidad, agentes de apoyo que asumen el lugar y la toma de acciones que corresponden al Estado colombiano en virtud de su obligación de garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en su territorio, contemplada en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. De otra parte, existen redes de autogestión de la comunidad de migrantes venezolanos asentados en la ciudad de Medellín (Boada Burgos, 2018), que a través de plataformas digitales de mensajería instantánea intercambia información recurrente para la gestión, aporte, donación, venta y adquisición de bienes y servicios, así como la divulgación de información relacionada con asuntos de su interés (Alzate, 2018).

De igual modo, la poca o reducida intervención estatal se observa en la inexistencia de reglamentación de un procedimiento (Boada Burgos, 2018)(Ortiz Pérez, 2018)(Pulgarín Toro, 2018), pues la atención prestada por la Administración Municipal es de tipo reactivo: una vez se conoce la condición particular del extranjero, de acuerdo a la necesidad que se presenta, se activan los canales de comunicación y se les remite a la autoridad pública o benefactor que está en disposición de prestarles la asesoría y ayuda que requieren; lo que se evidencia en la ciudad de Medellín y municipios aledaños, ocurre en todo el territorio colombiano: la excepción es el caso venezolano.

En relación con la migración masiva de venezolanos que se ha presentado durante el transcurso de los últimos dos años, el Estado se vio en la imperiosa necesidad de tomar medidas al respecto, actuar producto de la crisis que se generó con la población migrante de la República Bolivariana de Venezuela, con la cual Colombia comparte frontera. El hecho de haber restado importancia a la problemática generada por las migraciones de ciudadanos extra-continetales a través del territorio nacional al presumir que solamente se trataba de un fenómeno ocasional, sumado al hecho de no haber estructurado políticas que definieran los lineamientos de los tipos de asistencia humanitaria o si se quiere planes de acogida de migrantes que podría brindar la administración municipal de Medellín dentro de sus capacidades, en coordinación con otras entidades de orden municipal y de tipo territorial de acuerdo a su especialidad, ha desembocado en una crisis migratoria inesperada pero previsible, que en su momento pudo haber sido afrontada de conformidad con la planeación que se hubiere realizado al respecto; ejemplo de ello es que, a raíz de la problemática socio-político-económica de la República Bolivariana de Venezuela, cientos de miles de ciudadanos venezolanos hayan abandonado su país, desplazándose a diferentes naciones del continente americano, y principalmente a Colombia, debido a su cercanía y accesibilidad geográfica por tierra en puntos como Maicao, Arauca y Cúcuta. De conformidad con un informe realizado por la UAEMC (2017) sobre la dinámica fronteriza con Venezuela; la Unidad explica que:

Según informó el Grupo de Estudios Institucionales sobre Migración de Migración Colombia, de los 796 mil ciudadanos venezolanos que ingresaron en 2017, el 34%, es decir cerca de 276 mil, regresaron a Venezuela una vez se cumplió el tiempo de su permiso de permanencia. Mientras que el restante del total de ingresos, como se mencionó

anteriormente, salió hacia terceros países o bien, permanece dentro del territorio nacional de acuerdo con los permisos de ingreso otorgados.

Durante ese mismo periodo de tiempo, 2017, cerca de 24 mil ciudadanos venezolanos solicitaron prórroga de permanencia ante Migración Colombia, de los cuales el 15% lo hizo durante el mes de diciembre.

Los migrantes venezolanos que ingresan al territorio colombiano con vocación de permanencia buscan lograr un status migratorio que les permita legalizar su situación en el territorio colombiano, y de ésta manera desenvolverse sin sujetarse a la espera de ser amparados por alguna persona u organización, o la espera de soluciones por parte de las autoridades públicas que favorezcan sus necesidades e intereses inmediatos, dependiendo directamente de su situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, frente este fenómeno, el Estado colombiano debió tomar urgentes determinaciones para solventar la crisis social y humanitaria generada por la abrupta migración de ciudadanos venezolanos hacia nuestro país, establecidos inicialmente en las zonas fronterizas entre las dos repúblicas, momento desde el cual se podría afirmar la previsibilidad de la oleada migratoria, y como consecuencia, desde entonces y gradualmente se ha aumentado la presencia de venezolanos en todas las regiones de Colombia, lo cual, si bien no hubiere solucionado la contingencia, sí habría, al menos, reducido su impacto en la sociedad colombiana y en la afectación de derechos humanos de los inmigrantes, y especialmente, de su mínimo vital, que no cubra solamente a venezolanos, sino también a cualquier extranjero indocumentado en condición irregular.

Ejemplo de lo anterior, es que el Gobierno Nacional tuvo que tomar acciones primordialmente temporales para conjurar las alteraciones y tensiones que se presentaron en las fronteras; entre las primeras medidas migratorias, se halla el apoyo al desplazamiento masivo de ciudadanos colombianos expulsados desde Venezuela por el gobierno de Nicolás Maduro: a través del Decreto 1814 del 14 de septiembre de 2015 el Gobierno colombiano permitió la regularización de los migrantes mediante el reconocimiento de la nacionalidad a ciudadanos venezolanos cónyuges de colombianos expulsados, con el lleno de los requisitos mínimos, y de esta manera, una considerable cantidad de ciudadanos venezolanos lograron acceder a la doble nacionalidad, acto que significó protección en su favor tras la expulsión de sus cónyuge y familiares colombianos, lo que facilitó su inclusión en la sociedad colombiana para iniciar una vida en mejores condiciones.

Aunado a lo anterior, la crítica situación económica de Venezuela continúa y el éxodo de venezolanos se ha ido incrementado con el paso de los días, por lo que Colombia se ha visto frente a una situación sin precedentes en materia migratoria, ante un hecho que amerita la aplicación de políticas migratorias definidas que permitan contrarrestar de fondo la crisis, y con las que en la actualidad el Estado no cuenta. Consecuentemente, a mediados del año 2017, y como plan de contingencia ante la crisis migratoria venezolana, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, emitió con urgencia un permiso exclusivamente para migrantes venezolanos, denominado Permiso Especial de Permanencia – PEP-, creado mediante la Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 y reglamentado por la

Resolución 1272 del 28 de julio de 2015 promulgada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Los mencionados actos administrativos ofrecen un mecanismo transitorio de protección para los migrantes venezolanos que les permite, previo lleno de requisitos básicos para acceder a él enlistados en el documento, regularizar su permanencia en el territorio colombiano y legalizar su condición como migrante trabajador, y de igual manera permite que, una vez laborando, puedan aportar al Sistema de Seguridad Social Integral y lograr el acceso a la educación primaria gratuita para el caso de los niños y niñas venezolanos, y la universitaria para quienes se hallan cursando estudios en instituciones de educación superior.

Sin embargo, el Permiso Especial de Permanencia -PEP- sólo es un mecanismo temporal, pues no posee vocación de permanencia, mediante el cual nuestro país de forma ligera atiende jurídicamente a los extranjeros regularizando su situación, pues autoriza la estancia regular de ciudadanos venezolanos en Colombia por el término de 90 días, prorrogables hasta por dos años, y les garantiza el acceso al Sistema de Seguridad Social con los aportes que llegaren a cotizar, y prevé un tipo de *perdón* para quienes, habiendo ingresado de manera regular a Colombia, se hayan constituido en condición irregular por vencimiento del plazo para salir del país, o hubiesen sido multados por las mismas causas, pues autoriza a los funcionarios para abstenerse de adelantar y continuar los procedimientos administrativos sancionatorios.

Lo anterior significa que, a pesar de la situación sanitaria y social actual que devino con el éxodo de venezolanos, el Estado colombiano en efecto ha tomado medidas de choque, pero

queda corto en la implementación de mecanismos asistenciales de estricto cumplimiento para todas las instituciones del Estado en todos sus órdenes y clases en favor de los inmigrantes en situación de vulnerabilidad, y que permitan un trato igualitario para todos los extranjeros irregulares sin interesar su nacionalidad, es decir, que los esfuerzos y planes institucionales no deban centrarse exclusivamente en venezolanos, sino en extranjeros en condición migratoria irregular en general, pues tal hecho de favorabilidad a la población en referencia, ubica en condición de vulnerabilidad y desigualdad a otros inmigrantes, v.g. los extra-continetales, entendiéndose que éstos del mismo modo requieren atención y protección institucional, siquiera transitoria, de sus derechos humanos.

Lo anterior, con la urgencia de mitigar los efectos de la crisis humanitaria en la que se encuentran inmersas estas personas, pues en virtud de la sentencia que declara estado de cosas inconstitucionales, el Estado debe buscar aminorar las consecuencias, los efectos y los riesgos propios del desarraigo y las dificultades en las que se ven abocadas las personas que tienen que abandonar su territorio en dirección hacia otro desconocido, puesto que su situación de hecho es incompatible con el régimen constitucional vigente, en el entendido que éstas personas, si bien se han desarraigado por cuestiones ajenas al Estado colombiano propiamente, tratándose de un asunto de carácter internacional que involucra a un Gobierno extranjero, están ahora en el territorio colombiano con limitaciones que afectan ostensiblemente el goce efectivo de sus derechos constitucionales, en las situaciones cuando, por mayores que sean sus esfuerzos para lograr su autosostenimiento, éste no sea posible, haciéndolos sujetos en estado de vulnerabilidad.

En palabras de la Corte Constitucional (sentencia SU-559/97):

Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

Por lo tanto, como ya se expresó, el exilio del extranjero es una cuestión ajena al Estado colombiano, pues no es éste por cuyas acciones u omisiones se presentan los desplazamientos, para el caso de carácter internacional, sino que las cuestiones que causan la movilidad son de distinta índole que concurren en la vida del extranjero en relación con su entorno y el estado del cual es ciudadano, aunque, es el Estado colombiano el que asume a los extranjeros desarraigados cuando inmigran a su territorio, debiendo entonces suplir las necesidades que el derecho internacional de los derechos humanos reclama para cualquier miembro de la especie humana, y en virtud del principio de solidaridad en el Estado social de Derecho.

El Estado colombiano nunca previó que el país podría convertirse en un territorio de paso o de recepción de migrantes de manera masiva, pues tradicionalmente Colombia ha sido nación expulsora de ciudadanos en condición de migrantes, quienes emigran a países como los Estados Unidos de América y el Reino de España, a lo que se suma la ausencia de rublos desinados para solventar la contingencia. Entonces, se hace imperioso, independientemente de la intemporalidad de la coyuntura, que la institucionalidad, sea a nivel nacional, departamental o local, dentro de su planes de desarrollo, asigne recursos y formule políticas públicas encaminadas a brindar atención asistencial humanitaria a aquella población migrante irregular en situación de vulnerabilidad, y que no cuenta con los recursos necesarios para susubsistencia y mínimo vital, acompañado de la formulación de proyectos productivos en los que se planteen los programas para lograr que, a través de éstos, el migrante alcance su capacidad de sostenimiento individual y familiar, hasta reducir la intervención del Estado de manera justa.

5. RUTA DE ATENCIÓN QUE GARANTICE LOS DERECHOS HUMANOS A LOS MIGRANTES IRREGULARES Y A LOS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIO EN COLOMBIA, QUE SE ENCUENTRAN EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN.

En esta sección se estudiará si existen en la ciudad de Medellín rutas de atención humanitaria que garanticen los derechos fundamentales de dos grupos generales de personas que hacen parte de los flujos migratorios mixtos: aquéllas personas en condición migratoria irregular con vocación de permanencia o *inmigrantes*, las personas en condición migratoria irregular con intención de tránsito, y las personas con necesidad de protección internacional y refugio, y las experiencias que han existido desde la perspectiva regional del derecho comparado.

5.1 Rutas de atención humanitaria

Al haberse realizado las consultas en diferentes fuentes de información, principalmente en línea, no se halla una definición específica o concreta, o siquiera una que se acerque a lo que normalmente se le denomina *ruta de atención humanitaria*; sin embargo, a pesar de que no exista un desarrollo estrictamente semántico, las mencionadas *rut*as son diseñadas y adoptadas por diferentes entidades del orden para dar aplicación a sus políticas públicas, dirigir sus acciones, desplegar sus recursos, guiar a los usuarios o beneficiarios y señalar los lineamientos que deben seguir los funcionarios.

En la práctica se observa que existe un desarrollo conceptual aún más pragmático y no tanto escrito-procedimental en la Administración Pública acerca de finalidad, su diseño y la forma en que debe ser publicitada y expuesta a la comunidad la hoja de ruta, para que, quien lo requiera o de ser el caso sea necesario, acoja el plan de acción que en ella conste, v.g. en casos de gestión del riesgo, en las que se explica los pasos a seguir los eventos de desastres naturales. De manera genérica se observan dos clases: las rutas de los funcionarios, es decir, las que establecen los lineamientos y actuaciones que ha de implementar o desplegar un servidor público en el desarrollo de sus funciones y en relación directa con una situación, contexto, evento o condición con la que deben enfrentarse, resolver o involucrarse, por ejemplo, las del ICBF frente al restablecimiento de los derechos de los niños; y de otra parte, las que están dirigidas a las comunidades como eventuales beneficiarias o usuarias, cuando se enfrenten a una situación, contexto, evento o condición que describa la hoja de ruta y sobre los cuales se tomarán las medidas que allí se contemplen, cuyo ejemplo son las rutas de atención en casos de agresiones sexuales a menores de 14 años y de violencia intrafamiliar.

Entonces, es menester adoptar aquí un concepto que acoja lo que hasta el momento se conoce y se ha llevado a la práctica por las entidades públicas y lo aprendido con las experiencias administrativas en relación con el desplazamiento forzado interno. Por lo tanto, consideramos una hoja de ruta de atención como el catálogo informativo y orientativo mediante el cual se proyecta una política social del Estado dirigida de forma genérica a la comunidad o a una población o minoría en especial, que se aplica ante la ocurrencia de un evento o condición sobre los cuales deben tomarse medidas o acciones particulares, ordenadas y escalonadas con la finalidad de mantener el orden y salud públicos, restaurar o conservar el ejercicio de derechos, o brindar atención humanitaria.

5.2 ¿Existe una ruta de atención humanitaria que garantice los derechos humanos a los migrantes irregulares en el municipio de Medellín?

Para determinar si existe una ruta de atención humanitaria que garantice los derechos humanos a los migrantes irregulares y a los solicitantes de refugio en la ciudad de Medellín, es menester aclarar que dentro del fenómeno de los flujos migratorios mixtos se encuentran las personas con necesidad de protección internacional, quienes se encuadran en la descripción del artículo 1 (A - 2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados -CER-, o los que sin ajustarse a ella, son considerados refugiados *de facto*²⁰, quienes también son sujetos de interés del ACNUR, en virtud de su mandato (Prieto-Godoy, 2013, pág. 89), a saber:

²⁰**Organización Internacional para las Migraciones. Refugiado *de facto*.** Personas no reconocidas como refugiados según la definición en de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y el Protocolo de 1967 y quienes no pueden o no desean, por razones válidas, regresar al país de su nacionalidad, o al país de su residencia habitual cuando no tienen nacionalidad.

- **Solicitantes de asilo:** Persona que solicita su admisión en un país como refugiado y en espera de una decisión para obtener dicho status, de acuerdo con los instrumentos nacionales e internacionales aplicables. En caso de que la decisión sea negativa, debe abandonar el país; puede ser expulsada, como cualquier otro extranjero en situación irregular, a menos que se le permita permanecer en base a consideraciones de carácter humanitario o por otras razones (OIM, 2006).

- **Desplazados internos:** Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o su residencia habitual, particularmente como resultado para evitar los efectos de un conflicto armado, situación de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o desastres naturales o humanos y que no han atravesado una frontera de un Estado internacionalmente reconocido.
[Principios Rectores de los desplazamientos internos, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2]
(OIM, 2006).

- **Apátridas:** Persona que ningún Estado considera como nacional suyo, conforme a su legislación. (Art. 1 de la Convención sobre el estatuto de los apátridas, de 1954). Como tal, un apátrida no tiene aquellos derechos atribuibles a la nacionalidad, como por ejemplo, en el contexto de la protección diplomática de un Estado en que el principio aplicable es que un Estado solamente puede ejercer la protección diplomática en favor de sus nacionales. Por tanto, el apátrida sólo podrá disfrutar de la protección diplomática “en el momento del perjuicio y en la fecha de la presentación oficial de Derecho Internacional sobre Migración

la reclamación, tenga residencia legal y habitual en ese Estado.” (Art. 8 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática, adoptado por la CDI, en 2004). No tiene, además, los derechos inherentes a la condición de residente legal y habitual en el Estado de residencia temporal, ni el derecho al retorno, en el caso de que viaje (OIM, 2006).

- **Refugiados:** Persona que cumple con los criterios del Estatuto del ACNUR y califica para la protección de las Naciones Unidas dada por el Alto Comisionado sin tomar en cuenta si está o no en un Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 o del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiado de 1967, o si ha sido o no reconocido por el país huésped como refugiado bajo uno de estos dos instrumentos.

Por lo tanto, se entenderá que los refugiados se distinguen de lo que nosotros simplemente denominaremos *migrantes irregulares o circunstanciales*²¹, toda vez que éstos migran a partir de una necesidad económica, v.g., o por otras razones distintas a las descritas para los refugiados, sin que exista una necesidad de huir o un miedo o deseo relevante de no regresar por una persecución o riesgo a la vida e integridad personal, como lo son los migrantes extra-continenciales, especialmente los africanos, cuyo principal motivo es alcanzar el territorio de EEUU. Para el caso venezolano, se entenderá que, dentro del flujo masivo, se hallan algunos que se consideran refugiados, quienes escapan del régimen buscando asilo o refugio, en tanto que otros, los migrantes irregulares y refugiados de facto, escapan del contexto de desabastecimiento de elementos para la satisfacción de necesidades básicas y de la pobreza extrema, con ocasión de

²¹ Los denominaremos *circunstanciales* por cuanto existe un factor volitivo de migrar en busca de alcanzar mejores condiciones personales de bienestar para sí y sus familias, debido a factores externos o de la persona propiamente, evento distinto en el que se ve inmerso el refugiado, quien tiene motivos fundados para no desear el retorno y que huye con la finalidad de proteger su integridad personal y la de sus familias de la persecución de un agente que pone en riesgo sus vidas.

la precaria situación económica y la inflación, a la vez que otros tantos escapan de la violencia estatal y delincuencia. La anterior distinción conceptual (refugiado, refugiado de facto, migrante irregular) se acogerá en orden a desarrollar las propuestas en virtud de algunas competencias ya existentes sobre el refugio internacional.

Vale la pena citar la crítica de Ruth Mestre (2005) frente a lo que entiende por migrante autónomo (que nosotros denominamos migrante circunstancial), y el rechazo de la criminalización de la migración autónoma en la Unión Europea, toda vez podría considerarse violatorio de los derechos humanos la tipificación penal de la migración fuera de los canales estatales:

En este sentido, por migración autónoma entiendo la que se realiza al margen de los mecanismos previstos por el estado de recepción. Las migraciones autónomas, en mi opinión, no pueden ser reducidas al tráfico ni a la migración “ilegal”: es el movimiento de personas a través de fronteras internacionales que no está controlada ni dirigida por los estados de origen y destino de esas personas, incluye estrategias diversas, tanto jurídicas como extrajurídicas o de otro tipo, y aunque estos movimientos son calificados por los estados de destino como migración ilegal, en realidad son algo más que movimientos no autorizados por los estados. En general se trata de estrategias familiares o de grupos amplios, que son informadas, mantenidas, alimentadas y llevadas a cabo con el apoyo de grupos, instituciones, normas, personas (redes migratorias) en origen y en destino, de modo que los y las migrantes pueden entender que su migración, su movimiento es extrajurídico, pero no necesariamente ilegal y mucho menos ilegítimo: no todo lo que ocurre al margen del derecho es ilegal y mucho menos delictivo.

Ahora bien, en primer lugar, se advierte el desconocimiento por parte de la institucionalidad de la definición de *refugiado internacional* en el marco del CER, pues, en palabras de Sebastián Díaz (2018), Oficial Asociado de Protección de ACNUR - Medellín, preocupa que los funcionarios competentes distingan las diferencias conceptuales para poder identificar el perfil del extranjero con necesidad de protección, y así brindar una adecuada atención a personas provenientes de otros países de conformidad con su situación particular con conocimiento y sujeción a los procedimientos ya establecidos, teniendo en cuenta que la migración voluntaria no es asunto de competencia de ACNUR, y que dentro del fenómeno migratorio de los flujos mixtos, existen personas con necesidad de protección internacional, como las que no.

Precisado lo anterior, analizaremos si existe una ruta de atención humanitaria en la ciudad de Medellín para garantizar los derechos humanos de los solicitantes del status de refugiado. ACNUR cuenta con una sede para los departamentos de Antioquia y Chocó, la cual presta asesoría y asistencia técnica a las personas que elevan su solicitud de refugio ante el gobierno colombiano, trabajando con las poblaciones que ya se encuentran asentadas en la ciudad. El procedimiento de reconocimiento del status de refugiado está reglado, tal como se describió en el capítulo 3.1 de este documento. En este evento, una vez perfilada la persona para determinar si es un migrante voluntario, o una persona que huye de su país de origen y no quiere o no puede regresar, ACNUR brinda la asesoría técnico-legal al extranjero y lo acompaña en el proceso, en actos tales como la redacción de la petición para radicar ante la Cancillería o por conducto de la UAEMC, explicando el rol que desempeñan las agencias e instituciones con las que tienen contacto. No obstante, en los eventos en los que la persona se encuentra en un alto grado de

vulnerabilidad (mujeres grávidas, lactantes, niños sin tutores o acudientes, personas no hispanohablantes, etc.) ACNUR brinda asistencia humanitaria, complementando la acción estatal. Lo anterior indica que la acción de la agencia de las Naciones Unidas es complementaria a la que debería proporcionar el Estado a los solicitantes de refugio, ante lo cual se presenta un gran vacío, puesto que el Estado no cuenta con una asignación presupuestal para la atención de extranjeros con necesidad de protección internacional(Díaz, 2018).

Pese a existir un procedimiento reglado para el trámite legal de reconocimiento del status de refugiado, y una convención que garantiza sus derechos y las obligaciones que sobre el Estado recaen, en tanto el Gobierno colombiano estudia la petición, al extranjero se le expide un salvoconducto para permanecer en Colombia sin la posibilidad de trabajar y generar sus propios medios de producción económica de manera legal, en el entendido que su calidad no se lo permite por autorización de la Ley, en virtud de la naturaleza jurídica de un documento como lo es un salvoconducto; de igual modo, no cuenta con asistencia humanitaria estatal en los casos de extrema limitación para la satisfacción de necesidades básicas, vacío que entra a ser suplido por la agencia especializada de la ONU. En otras palabras, el extranjero solicitante de protección internacional es asesorado por ACNUR, y durante el lapso de reconocimiento del status, no está legalmente autorizado para trabajar, y en los eventos de carecer de medios de subsistencia durante el mismo término, no recibe ayuda humanitaria (alojamiento, alimentación) por parte del Estado, a menos que se halle en condición de vulnerabilidad, evento en el cual ACNUR cuenta con la capacidad y redes para proveer la asistencia; a diferencia de países como México, Chile y Perú, donde el refugiado puede trabajar, o se le plantea la provisión de ayuda en dados casos(Díaz, 2018), en Colombia existe un vacío al respecto, pues la cuestión principal es que el

extranjero pueda lograr su propio sustento a través del desempeño de una labor o trabajo durante el término en el que se realiza el estudio para reconocerlo como refugiado, y con posterioridad, cuando sea acogido por la República como refugiado y tenga los derechos de un residente.

Este vacío es suplido eventualmente por agentes de beneficencia de iniciativa privada, como el Secretariado Nacional de Pastoral Social (Díaz, 2018), y en algunos casos, los solicitantes de refugio cuentan con familiares o conocidos con quienes se contactan (Alzate, 2018). En conclusión, se afirma que en efecto existe una ruta de atención a los solicitantes de refugio o de protección internacional, sin embargo, ésta podría no garantizar los derechos humanos de la población beneficiaria, en los eventos de no contar con los medios necesarios para su subsistencia.

Ejemplo de lo anterior, es la situación en la que se encuentran las personas que huyen del régimen de Nicolás Maduro, quienes debido a la persecución que sufren temen por su integridad personal, como es el caso de Jean Pierre Adams (2018), ciudadano haitiano quien abandonó en país insular, y luego huyó de Venezuela debido a que fue sujeto de hostilidades por parte los *colectivos* del régimen, en razón a que participó en una marcha de la oposición; ingresó ilegalmente al territorio colombiano sin los recursos necesarios para su subsistencia, para solicitar el reconocimiento del status de refugiado. En tanto, sin estar autorizado para trabajar y sin contar con medios económicos, el señor Adams vive de la caridad de iniciativa privada, así como de la buena intención de los funcionarios que se involucran en los procedimientos administrativos en tanto se adelanta el procedimiento para el estudio de la condición de refugiado.

Otro ejemplo es el de Mariano Romero (2018), extranjero de origen venezolano, licenciado en educación especial, quien fue amenazado de muerte en pluralidad de ocasiones, y así mismo le fueron bloqueadas redes y oportunidades laborales. En razón a ello, conociendo de manera previa el país, ingresó por Cúcuta y solicitó el reconocimiento de la calidad de refugiado; en tanto se resuelve su situación migratoria, él se desempeña en actividades de tipo cultural centrado en la música a través de las cuales se da a conocer, cuya contraprestación es la ayuda de personas caritativas, materializadas en mercados e indumentaria.

De otro lado, frente a los migrantes irregulares que ingresan al territorio colombiano en tránsito o con vocación de permanencia y quienes se hallan en situación de vulnerabilidad, existe en la actualidad dos situaciones distintas. Los extranjeros en tránsito o de paso utilizan el suelo colombiano como camino de llegada a Norteamérica debido a las facilidades geográficas que ofrece el territorio para las rutas que frecuentan los traficantes de migrantes; cuando los extranjeros son hallados y puestos bajo custodia de los oficiales de la UAEMC, se inicia el trámite de deportación²² previsto en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores: por no cumplir los requisitos legales para entrar a Colombia, por ejemplo, cuando se exige visa, se les informa sobre el procedimiento a seguir, sea en castellano o en inglés, y se les notifica personalmente la apertura del procedimiento administrativo de deportación por ingreso irregular al país, se emite una resolución motivada deportando al extranjero, y como consecuencia, se le expide un salvoconducto el cual le es entregado para que

²² Este evento se presenta cuando los extranjeros ingresan a Colombia sin la documentación requerida o cuando aquella es falsa, situación fáctica descrita en el numeral 1° del artículo 2.2.1.13.1.2. *Causales de deportación* del Decreto 1067 de 2015, que señala: *1. Ingresar o salir país sin el cumplimiento de las normas que reglamentan materia, siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción de multa.*

en el término de 30 días abandone el país a través del puesto migratorio o frontera por el que ingresaron²³; en caso de no cumplir la medida y ser hallado por la agencia migratoria, se iniciará la medida de expulsión.

En el evento anterior existen coyunturas particulares en Colombia que marcan notablemente el desinterés estatal frente a los extranjeros que simplemente desean cruzar el país y que no cuentan con la documentación legal para ello, o la que poseen es falsa, observándose que no se garantizan sus derechos humanos de manera temporal, en tanto el indocumentado abandona el territorio colombiano: en primer lugar, cuando los extranjeros se movilizan en las redes de los traficantes y son abandonados, quedan atrapados en el territorio colombiano, o logran engancharse nuevamente en las rutas de tráfico, sin tenerse en cuenta su calidad de víctimas del delito tipificado en el artículo 188 del Código Penal, y en el evento de haber sido deportados, el funcionario cumple con entregar el documento con el que se autoriza la salida, y el Estado se desentiende del extranjero; lo mismo ocurre con las misiones diplomáticas²⁴ que se encuentran en Medellín, pues no intervienen en la representación y retorno de su nacional.

Ahora bien, en relación a los extranjeros que arriban con vocación de permanencia o *inmigrantes*, existe una red difusa de atención cuyo núcleo es el componente orientativo, principalmente redireccionado y a cargo del Consultorio Jurídico de la Universidad de Antioquia, la Personería Municipal y Migración Colombia de forma subsidiaria. Al efecto, cabe

²³ «Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.1.13.3.4. De las autoridades migratorias colombianas. Las autoridades migratorias colombianas podrán dejar al extranjero afectado con las medidas inadmisión, deportación o expulsión a disposición de autoridades del país de su nacionalidad de origen, del último país donde hizo su ingreso a Colombia o del país que lo acoge o requiera».

²⁴ En la ciudad de Medellín se hallan los consulados de Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, India, Italia, México, Países Bajos, Panamá, Suiza y Venezuela.

recordar que de los migrantes entrevistados, el 35% no había recibido ayuda informativa, lo que implica que muchos de los inmigrantes no saben exactamente qué hacer y a quién recurrir, a lo que se suma el hecho que por el temor que puede generar la imagen de la autoridad migratoria por eventuales deportaciones, en cierta medida evitan el contacto con la Administración Pública colombiana, y, así mismo, el Municipio no cuenta con una hoja de ruta siquiera de orientación, salvo las redes de gestión interinstitucional que conforma el sistema de remisión por competencia y la línea 123 de emergencia que desarrolla la misma actividad.

Excepción a lo afirmado son los casos en los que se ven involucrados migrantes menores de edad, sea en su conculcación de derechos o en el evento en que viajen solos, pues es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- la agencia estatal competente para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin importar su origen y que se hallen dentro del fenómeno de los flujos migratorios mixtos (Alzate, 2018) en el territorio nacional, pues son sujetos de protección especial por parte del derecho internacional en virtud de convenciones y pactos internacionales, y dentro del orden jurídico colombiano por mandato constitucional.

El procedimiento de restablecimiento de derechos del niño está reglamentado en el Código de la Infancia y la Adolescencia – Ley 1098 de 2006 –, y así mismo, existen otras rutas de atención (no estrictamente humanitarias) a menores de edad, pero que involucran imperativamente la atención médica, el alojamiento y la alimentación del menor, factores esenciales para la protección y desarrollo de su integridad física y mental, cuyos derechos prevalecen en el orden jurídico (art. 44 Constitucional); rutas que son aplicadas por Comisarías y

Defensorías de Familia según la situación en la que se hallare el menor y los tratados internacionales sobre restitución de menores de edad. Las rutas establecen la información necesaria para la atención al infante con necesidad de protección, así como señala las acciones administrativas a tomar por parte de la autoridad de familia, actos en los que se contempla el alojamiento del menor de edad que no cuenta con representante legal, o de quien ha sido removida su custodia. Los componentes de alojamiento y alimentación son esenciales en el desarrollo del restablecimiento de los derechos de los menores de edad, y están garantizados por el ICBF, sin distinción alguna para los niños, niñas y adolescentes. Las rutas se encuentran en un compendio en la plataforma electrónica²⁵ del Instituto a través de cartillas que relacionan los pasos que deben seguirse en atención a los niños y niñas.

Por otra parte, autoridades del nivel nacional han implementado, desde la órbita de sus competencias, rutas de atención y planes de respuesta de manera genérica para todo el territorio nacional para inmigrantes exclusivamente venezolanos, omitiendo a los migrantes que provienen de otras naciones y que en muchos casos ingresan a Colombia con intención simple de tránsito en redes de tráfico de migrantes o de permanencia. Entre ellas se hallan, v.g., la Ruta de Atención para Migrantes Venezolanos en Colombia²⁶ publicada por el Departamento Administrativo de la Gestión del Riesgo.

Entonces, la acción estatal y no gubernamental en Colombia actualmente se resume en las siguientes acciones:

²⁵ El compendio de acciones y rutas del Instituto Colombiano de Bienestar familiar se halla en el enlace a continuación: <https://www.icbf.gov.co/transparencia/cartillas>

²⁶ Disponible en: <portal.gestiondelriesgo.gov.co/RAMV/SiteAssets/SitePages/Documentos/Ruta%20de%20atencion%CC%81n%20para%20migrantes%20venezolanos%20en%20Colombia%20-%20Final.pdf>

- Conocimiento del caso de extranjero migrante o refugiado.
- Remisión del extranjero hacia: la autoridad migratoria, el Ministerio Público, centros de salud, centros educativos o el ACNUR.
- Identificación del perfil del extranjero para determinar su objetivo principal: migración, tránsito, refugio, asilo, apatridia.
- Aceptación de competencia de ACNUR, de ser el caso.
- Asesoría técnico-legal por parte de ACNUR al solicitante de refugio.
- Atención y ayuda humanitaria materializadas en alojamiento y alimentación en dados casos por iniciativa privada.
- Asesoría jurídica al migrante en condición irregular por la Universidad de Antioquia.
- Atención médica de urgencias.
- Procedimiento de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Brigadas de atención en salud por parte de la Cruz Roja en diferentes ciudades del país.
- Expulsión o deportación de migrantes hacia la frontera de entrada.

En consecuencia, al no existir un procedimiento claro y conciso en la ciudad de Medellín, ni claridad respecto a la distribución de competencias entre las agencias de la Institucionalidad municipal y dispersión en el orden de atención a migrantes, así como desconocimiento de los perfiles involucrados en los flujos migratorios mixtos, es menester entonces afirmar que no existe una ruta de atención humanitaria establecida en la ciudad de Medellín que garantice los derechos humanos de migrantes irregulares y solicitantes de refugio.

5.3 Ejemplo de experiencia exitosa de ruta de atención a migrantes en el derecho comparado: caso México.

Si bien contamos con la experiencia aprendida con el desplazamiento forzado interno en Colombia, con lo cual el Estado desarrolló los instrumentos, canales y políticas para mermar su ocurrencia y sus efectos y restaurar los derechos humanos y fundamentales de las víctimas, cuya naturaleza comparte elementos esenciales con la migración como lo son el desarraigo, la movilidad humana y la condición de vulnerabilidad, es menester estudiar las acciones políticas y académicas con las cuales un estado haya estudiado, desarrollado e implementado métodos y mecanismos de atención a migrantes y solicitantes de refugio. El ejemplo mexicano es el apropiado para nuestro caso.

5.3.1 La legislación: visa de visitante por razones humanitarias.

En el ordenamiento jurídico de los Estados Unidos de México se halla la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político del 27 de febrero de 2011, reformada el 30 de octubre de 2014. La norma jurídica contempla y regula todo lo relacionado con los derechos y obligaciones de los refugiados y en general el trámite para adquirir el reconocimiento de la condición, la documentación relacionada y las sanciones que implican el quebrantamiento de las normas. Entre su articulado, el numerado 5º señala los principios y criterios que deberán

aplicarse en la observación de la Ley, entre ellos el *principio de no devolución*, que hace parte de la protección complementaria contemplada en el artículo 2º, fracción VII:

Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La protección complementaria procede una vez se determina negar el reconocimiento de la condición de refugiado internacional, tras una evaluación de la Secretaría de Gobierno acerca de si el sujeto de derecho requiere ser protegido en razón al riesgo en el que se encuentra su integridad personal (art. 30). Esta evaluación debe ser notificada en la misma resolución que rechaza el reconocimiento de refugio, y, de ser favorable, se tramita el documento migratorio que acredita la situación regular por cuestiones humanitarias (art. 31). Frente al principio de no devolución, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó en Opinión Consultiva OC 21/14 (2014):

217. (...) la prohibición de devolución establecida en el artículo 22.8 de la Convención ofrece una protección complementaria para extranjeros que no son solicitantes de asilo o refugiados en casos en que su derecho a la vida o libertad se encuentre amenazado por los motivos enlistados.

219. (...) el principio de no devolución es exigible por cualquier persona extranjera sobre la que el Estado en cuestión esté ejerciendo autoridad o que se encuentre bajo su control

efectivo, con independencia de que se encuentre en el territorio terrestre, fluvial, marítimo o aéreo del Estado.

221. Respecto al riesgo a los derechos a la vida o libertad de la persona extranjera, es pertinente precisar que éste debe ser real, es decir, ser una consecuencia previsible. En este sentido, el Estado debe realizar un examen individualizado a fin de verificar y evaluar las circunstancias aducidas por la persona que revelen que pueda sufrir un menoscabo en su vida o libertad en el país al cual se pretende devolverla, es decir, a su país de origen o que siendo retornada a un tercer país, esa persona corra el peligro de ser enviada luego al lugar donde sufre tal riesgo. Si su narrativa resulta creíble, convincente o coherente en orden a que puede haber una probable situación de riesgo para ella, debe regir el principio de no devolución.

238. La Corte ha constatado que en algunos países de la región existe la figura que contempla un tipo de protección similar a la otorgada a solicitantes de asilo y refugiados, que impediría colocar a una persona en una situación en la cual su vida, libertad, seguridad o integridad peligran. Dicha figura, conocida como protección complementaria, se podría definir como la protección que la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas. La Corte considera que la protección complementaria es una manera en la cual el Estado reconoce la situación de la persona, identifica su riesgo y tiene conocimiento de sus necesidades.

La Ley de Migración del 25 de mayo de 2011 prevé la estancia o visita por razones humanitarias (art. 52, fr. V) para extranjeros que se hallen en los supuestos que se enlistan a continuación:

- Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio mexicano.
- Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado.
- Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria.

De igual modo, señala la disposición que:

También la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración.

El Gobierno mexicano ofrece este tipo de protección a aquellas personas cuya integridad personal se encuentra en riesgo, y que, no habiendo sido reconocida como refugiadas internacionales, de todos modos requieren protección y garantía del ejercicio libre de sus derechos humanos, cuyo alcance se extiende a niños, niñas y adolescentes no acompañados como medida provisional de regularización en virtud del interés superior de esta población. Por cuestiones estrictamente humanitarias, la Ley exonera la sanción de los migrantes que ingresaron en condición irregular.

5.3.2 Manuales de asistencia humanitaria para refugiados en México.

En línea se halla información al respecto, y principalmente las propuestas de protocolos en Formato de Documento Portátil -PDF-.El primero de ellos es el Manual para la Atención Integral de Población Refugiada y Solicitante de la Condición de Refugiado en México desarrollado bajo encargo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) por la consultora Rosa Elizabeth García Ita en el marco de las actividades del Programa Conjunto de Migrantes en Tránsito (PC Migrantes) auspiciado por el Fondo de Seguridad Humana de las Naciones Unidas en el contexto de la situación de los Estados Unidos de México. De manera previa al desarrollo del contenido del documento, se establece el enfoque de seguridad humana en México:

Esta publicación forma parte del Programa Conjunto de Migrantes en Tránsito de las Naciones Unidas, que busca garantizar la seguridad humana de todas y todos los migrantes que transitan por territorio mexicano, pudiendo ejercer de manera plena su libertad y sus derechos humanos.

El enfoque de seguridad humana promueve el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones gubernamentales federales y estatales para atender a los migrantes en condición de vulnerabilidad en su paso por México, apoyando a las organizaciones de la sociedad civil, para que en coexistencia pacífica con las comunidades de acogida, se generen entornos que

protejan todas las vidas humanas, buscando su realización y empoderamiento, en reconocimiento de su dignidad.

Luego, el documento se divide en dos partes principales: la primera, consistente en explicar las acciones de orientación y acompañamiento por parte de la institucionalidad estatal, federal y privada a la población refugiada y solicitante de refugio en México, en la que se detalla el procedimiento de solicitud de refugio, y las recomendaciones especiales para la atención de ciertos grupos poblacionales y minorías como lo son los niños, niñas y adolescentes y las personas LGBTI. Posteriormente, describe el protocolo de atención integral para la población objeto de las acciones estatales y federales y las situaciones que pueden presentarse durante el trámite, como la negación de la solicitud, la lista de la documentación requerida, recomendaciones para la entrevista ante la autoridad que reconoce el refugio y el acceso a albergues.

A continuación, en la segunda parte del documento se relaciona el marco jurídico y legal del derecho de los refugiados, pues en esta sección se contemplan conceptos básicos sobre éstos aspectos señalándose entonces el derecho internacional público en virtud de los instrumentos vigentes que regulan el tema y el derecho nacional mexicano, al cual nos referimos en la sección anterior.

Este Manual se ofrece como resultado del desarrollo del taller denominado «La Protección Internacional y el Derecho a solicitar Asilo en el Contexto Migratorio Mexicano» llevado a cabo por ACNUR – México, teniendo como objetivo la vinculación con la población civil y apoyar el proceso de fortalecimiento de sus acciones. *«Se espera que a través de este*

aprendizaje, albergues y organizaciones implementen o fortalezcan protocolos de atención integral para refugiados(as), contemplando además una aproximación diferenciada a partir de la identificación de otras vulnerabilidades específicas». Lo anterior muestra un trabajo mancomunado realizado con los actores directamente involucrados en la interacción con migrantes y solicitantes de refugio que ofrece un catálogo de información precisa y necesaria sobre el status del solicitante de refugio y su finalidad de reconocimiento de tal condición ante la autoridad competente.

En otras palabras, más allá de publicar un librito informativo, ACNUR y México buscaron la necesidad concreta para ofrecer una respuesta adecuada a las condiciones y necesidades propias en las que se hallan inmersos los sujetos de atención y las herramientas que requiere la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y albergues) para reforzar y mejorar la atención que ya se brindaba a los migrantes y solicitantes de refugio en el territorio mexicano. Para entender un poco la conceptualización mexicana, es menester traer a colación una aclaración hecha en el Manual respecto a la terminología que se usa en los Estados Unidos de México:

El 30 de octubre de 2014 se reforma la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, para quedar como Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP). La reforma adiciona el reconocimiento al asilo político como condición o estatus jurídico específico y separado del reconocimiento de la condición de refugiado bajo los motivos que establece el Art. 13. A partir de esta reforma a la ley, se establece que en México al usar el término “asilo”, en todo momento se entenderá por “asilo político” únicamente.

En este documento se establecen pluralidad de lineamientos humanitarios para la estructuración de protocolos de atención para los extranjeros refugiados, y de igual modo, para la atención especializada de minorías o grupos de personas que se hallan en condiciones particulares de vulnerabilidad, aportando parámetros a los actores intervinientes en los procesos de asistencia (ONG y albergues), ampliando capacidad de respuesta y acción de la sociedad civil. Está dirigido especialmente como guía para implementación por parte de albergues y organizaciones de la sociedad civil, es decir, los agentes de iniciativa privada que intervienen en los procesos de atención y asistencia humanitaria.

Entonces, en cuanto al trámite, se enseña que el interesado deberá presentar la solicitud de refugio dentro de los 30 días siguientes a su ingreso ante alguna delegación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados –COMAR– o el Instituto Nacional de Migración –INM–, dependiendo el lugar donde haya hecho la solicitud (estado federal); existe una particularidad en el procedimiento y consiste en que el solicitante debe reportarse semanalmente ante la autoridad federativa para firmar en las oficinas delegadas de la COMAR o el INM, considerándose abandono del trámite el no firmar durante dos semanas consecutivas sin causa justificada, lo que obliga al peticionario a permanecer en el territorio de la entidad federativa en la que adelanta el trámite (limitación geográfica), sin posibilidad de salir o trasladarse fuera de ella, a menos que cuente con la autorización correspondiente, y su traslado no autorizado implica el abandono del trámite. Las anteriores reglas se deben a la forma de república federal que constituye la nación mexicana, e implica que el extranjero permanezca en contacto permanente con la autoridad federativa.

Hay que aclarar que, indiferentemente a la autoridad que reciba la solicitud, la entidad que la resuelve es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados²⁷. Con posterioridad a ello, se realiza una entrevista en la que el interesado debe aportar información acerca de las razones por las que huye de su país de origen y por las que no desea volver; luego, la autoridad que conoce del caso tiene quince días hábiles para analizar la solicitud y emitir la resolución motivada. Así mismo, se señala que *«a la par de esta solicitud, el refugiado podrá gestionar también su condición de estancia de visitante por razones humanitarias»*. El derecho a la estancia de visitante por razones humanitarias -VRH- permite al extranjero permanecer de forma regular en el estado federal mientras se resuelve su solicitud de refugio, cuya naturaleza es temporal (vigencia de 45 días, término que debe durar el trámite), y permite a su titular trabajar de manera legal en tanto se le provee una respuesta definitiva; éste status cambia por la residencia permanente cuando se reconoce el refugio y debe gestionarse ante el INM.

En relación con la decisión que determina el status, ésta debe emitirse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud, y notificarse dentro de los diez días siguientes; en caso de ser positiva, el beneficiario deberá acercarse a las instalaciones del Instituto Nacional de Migración para realizar el trámite para obtener su residencia permanente. De ser negativa la respuesta, el extranjero tiene quince días para interponer un recurso de revisión, y, de ser imperioso, la Secretaría de Gobernación puede otorgar al interesado protección, como el no devolverlo (o enviarlo) al territorio de otro país donde su vida pueda estar en peligro, denominando tal acción como *protección complementaria*. Por su parte, tratándose de niños, niñas y adolescentes no acompañados quienes

²⁷ Se asimila a las funciones que cumple la CONARE en Colombia.

son reconocidos refugiados, se les traslada a un albergue permanente hasta que cumplan la mayoría de edad.

Se observa entonces que, a diferencia de como se maneja en Colombia, en México existe mayor y continuo contacto y acercamiento entre el extranjero solicitante de refugio y la autoridad federal, lo que permite la instalación de puentes de comunicación entre el individuo extranjero y el Estado en forma permanente. De otro lado, se cuenta con un término fijo y celero que brinda seguridad al migrante frente al tiempo en el que se le dará respuesta, pues los cuarenta y cinco días son un tiempo bastante corto, prudente y suficiente para que la autoridad de refugiados se pronuncie acerca del reconocimiento del status; además, la calidad de visitante por razones humanitarias habilita al extranjero para permanecer de manera regular y vincularse laboralmente durante el período de estudio de la solicitud, es decir, se le permite al extranjero proveer su sustento personal a través de la autorización para laborar de forma legal en el territorio de la entidad federativa donde se halle, lo que hace de México un estado hispanoamericano líder en este asunto, ubicado a la vanguardia legislativa y humanitaria en favor de los solicitantes de refugio.

El Manual establece una serie de recomendaciones a aplicar en la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes que solicitan el reconocimiento del status de refugiado, explicando que en efecto un menor de edad puede petitionar el reconocimiento y que en todo momento deben prevalecer el derecho a la protección de su integridad física y psicológica y al de ser informado acerca de la razón, dinámica y finalidad del proceso. Se diferencia la distribución de competencias específicas: si el menor es solicitante de refugio, debe notificarse de ello a la

COMAR, y de ser un migrante no acompañado, el caso es remitido al INM. En todo el proceso debe aplicarse el enfoque de derechos humanos en su atención *personalizada*, debiéndose entonces extender canales de comunicación entre distintos actores de la sociedad civil.

A continuación, llama la atención que el Manual contempla recomendaciones para la atención a personas LGBT solicitantes de refugio, en razón al aumento de personas pertenecientes a este grupo en los flujos migratorios en México, quienes huyen de su país de origen por persecución debido a su identidad de género. A partir de ello el Manual inicia sus recomendaciones con la contextualización conceptual del usuario en el debido uso del lenguaje relacionado con la diversidad sexual, aclarando cada término para establecer una correcta comunicación con el solicitante de refugio y entender su contexto personal. El documento señala que, además de la orientación sexual, e incluso de forma independiente, debe tenerse en cuenta factores como sexo, edad, nacionalidad, etnia/raza, condición social o económica, condición de VIH y la marginación en la que se encuentra inmersos para determinar el motivo de huída, pues en razón al temor causado por el reiterado señalamiento, los refugiados pueden ocultar el motivo de persecución se debe a su orientación sexual.

Se recomienda capacitar al personal que atiende a esta población vulnerable para hacer consciencia frente a los propios prejuicios y comprender un poco más la diversidad sexual para brindar una adecuada asistencia. Se recomienda llamarles por el nombre elegido, que puede no corresponder al originalmente asignado ni a su biología sexual, buscando asegurar, entre otras situaciones, la no re-victimización, conservando la confidencialidad de lo revelado durante la entrevista. Igualmente, debe evitarse el juzgar la vestimenta, apariencia e indumentaria de la

persona entrevistada e informar sobre el acceso a profilaxis post exposición del Virus de Inmunodeficiencia Humana y otros servicios de salud para acceder a pruebas rápidas de detección de VIH, y se recomienda recurrir a organizaciones y entidades especializadas que trabajen el tema de diversidad sexual y con la comunidad LGBT.

Ahora bien, la Guía contiene el protocolo de atención integral para la población refugiada y la forma de activarlo y los formatos diseñados para documentar sistemáticamente el registro de todo el procedimiento. Se precisa la importancia de orientar al interesado en todo el procedimiento, y exhortarlo para que aporte la información detallada que lo llevó a huir, así como el derecho a la información, el principio de confidencialidad y la necesidad de orientación e incluso representación de las personas solicitantes de la condición de refugiado que lo requieran. Es de resaltar que a través de la Guía el ACNUR y la república mexicana se apoyan en el trabajo de la sociedad civil para coordinar la atención a la población objeto del documento, mecanismo que así mismo reduce la imposición de cargas al Estado y las distribuye con todos los actores que intervienen en la asistencia, salvo las actuaciones legalmente atribuidas a agencias especializadas, como lo son la COMAR con su función de reconocer la condición, y el INM con sus obligaciones de tramitar los asuntos migratorios.

La segunda parte de la Guía contempla entonces un aspecto a mencionar, consistente en la estancia de visitante por razones humanitarias como protección complementaria ofrecida por el Gobierno Mexicano; esta estancia se tramita como visa para extranjeros, entre otros, que hayan solicitado asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado, requieran la protección complementaria o, sin ubicarse dentro de los supuestos señalados en la Ley, para

el extranjero que se encuentre inmerso en un evento de crisis humanitaria, en condiciones de vulnerabilidad o de interés público que amerite la regularización, de conformidad con la Ley Migratoria (art. 52, fr. V). La competencia para tramitar esta visa está en el Instituto Nacional de Migraciones y permite la estancia temporal con permiso para realizar actividades remuneradas, es decir, trae implícitamente la autorización de trabajo con vigencia de un año, con el derecho de solicitar el ingreso de progenitores, cónyuge, concubina(rio) o figura equivalente (en Colombia el compañero permanente), hijos(as) del residente temporal, así como a los hijos(as) del cónyuge, concubina(rio) o figura equivalente, en virtud del principio de unidad familiar. En el caso que nos atañe, la condición migratoria anterior cesa cuando se reconoce la calidad de refugiado internacional, y por lo tanto, debe tramitarse la residencia permanente.

El derecho a trabajar con la visa humanitaria pone a México en la vanguardia de la protección y la garantía de los derechos humanos de los solicitantes de refugio en la región, toda vez que la provisión de autosustento es un factor esencial para el individuo y su familia en tanto se le reconoce su condición humanitaria y se acopla a la sociedad receptora, pues, además, con esta legislación se garantiza el derecho al trabajo y el mínimo vital de una persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad debido al desplazamiento y desarraigo forzados, cuya libertad le permitirá proveer su sustento de manera legal.

Finalmente, el Manual cuenta con un directorio de albergues y organizaciones civiles que se hallan en el territorio mexicano y que prestan ayuda o se especializan en la atención a migrantes irregulares, con la información de contacto, de ubicación, número telefónico y dirección electrónica, sucedido por un glosario y los formatos que se recomienda utilizar para

documentar los trámites y las peticiones, cuya sistematización se encuadra dentro del mejoramiento de los procesos de asistencia.

De otro lado, se halla en línea la Guía para la Protección de los Refugiados en México del ACNUR, que cuenta con diseños gráficos de los eventos que se mencionan en el documento, dirigidos especialmente a los refugiados, resaltando el derecho de *no devolución* y haciendo un recuento del contexto histórico y de derecho internacional que beneficia a estas personas, mencionando que en 1980 se expidió el decreto que creó la COMAR. A través de preguntas temáticas, se ofrecen respuestas dinámicas, claras y concretas acerca de los temas de interés de los refugiados (asistencia, derechos, obligaciones), aclarando la diferencia entre un migrante y un refugiado, y todas las condiciones, hechos o situaciones que otorgan la calidad de facto y el derecho a pedir el reconocimiento ante la autoridad mexicana. En este compendio es importante recalcar el espacio que se hace a la persecución por género distinta la orientación sexual, pues a la pregunta *¿En qué consiste la persecución por motivos de género?* Se responde:

Las mujeres pueden ser perseguidas por los mismos motivos que los hombres sin embargo muchas de ellas sufren persecución, violencia sexual o una discriminación grave que puede estar relacionada con el género por el hecho de ser mujeres y por lo que ello representa socialmente. También los hombres pueden solicitar asilo por motivos de género, pero en su mayoría se trata de mujeres y niñas.

Explicando que podrían ser refugiadas:

- Las mujeres que sufren violencia doméstica o familiar.

- Las personas que han sido víctimas de trata con fines de explotación.
- Las víctimas de violencia sexual ejercida durante conflictos armados, como la esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazos forzosos o esterilización.
- Las personas que por su orientación sexual están expuestas a ataques, discriminación generalizada o grave.
- Las mujeres o niñas que son objeto de matrimonio forzado o precoz.

Igualmente, llama la atención el enfoque que se hace acerca de la víctimas del delito de trata de personas y su calidad de refugiados debido a que los actos violatorios de los derechos humanos pueden constituirse como actos de persecución. Por último, relaciona un directorio de instituciones mexicanas que brindan la asistencia técnica-jurídica y migratoria a los solicitantes de refugio. Este documento no cuenta con fecha de expedición o publicación referente.

En énfasis de poner en conocimiento las instituciones competentes y los procedimientos administrativos que deben adelantarse cuando se pide el refugio, el ACNUR, la COMAR y el INM diseñaron la Guía de Orientación para Refugiados sobre Trámites Migratorios y Administrativos en México(2008), con diseño similar al manual anterior. El documento se divide en seis partes: la primera, referente a cuestiones de información general, como la especificación, características y funciones de las autoridades competentes y los derechos y obligaciones de los refugiados. La segunda, relacionada con los trámites migratorios, con la dinámica pregunta frecuente-respuesta, luego señalando los servicios públicos y de asistencia social, los mecanismos de protección y defensa de los derechos de los refugiados, la exposición de otras entidades de interés relacionadas con la asistencia humanitaria y un directorio.

Esta guía explica el proceso para tramitar el documento migratorio FM3, los requisitos exigidos para ello, y las reglamentaciones referentes a otros trámites migratorios, por considerarlo uno de los documentos de mayor importancia. La Forma Migratoria FM3 implica la permanencia temporal *no inmigrante* del extranjero, cuya intención o característica se enrole dentro de las señaladas por la Ley, principalmente en visita, prorrogable hasta 4 veces. Debe recordarse que la Guía fue expedida con anterioridad al Manual para la Atención Integral de Población Refugiada y Solicitante de la Condición de Refugiado en México en el cual se expone la visa de visitante por razones humanitarias (2011) y que presenta mayores beneficios para los refugiados que el FM3, entendiéndose que con la reforma del 2014 se introdujeron mayores beneficios y garantías a los solicitantes de asilo y refugio internacional.

Luego, el documento explica los servicios públicos y de asistencia social ofrecidos en materia de salud, educación, capacitación técnica, atención a grupos vulnerables, entre otros, a los que pueden acceder los solicitantes de refugio; previamente, inicia con el servicio de educación pública, y se avisa que las agencias públicas mexicanas solicitan la presentación de documentos apostillados o legalizados para dar acceso a los servicios, por lo que expone que, en el caso de no poder cumplirse con este requisito debido a las condiciones de salida del país de origen, el interesado debe agendar una cita en la COMAR para facilitar el trámite ante la autoridad correspondiente; en el evento de no contar con los documentos, se permite la presentación de exámenes globales de conocimiento a fin de ubicar a la persona en el nivel educativo que corresponda según la ley mexicana (educación básica, media superior y superior), relacionando los nombres de las instituciones educativas y los enlaces virtuales. Seguidamente,

se enseña que los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) ofrecen la oportunidad de capacitarse o validar estudios técnicos especializados.

En lo que respecta al acceso a los servicios médicos y de salud, no se otorga demasiada información, sin embargo, se manifiesta que algunas instituciones de salud brindan atención a los sectores vulnerables de la población y que el interesado debe consultar la ubicación del centro de salud más cercano, y recurrir a la COMAR para ser canalizado, en virtud de los contactos interinstitucionales establecidos por la entidad. Es de importancia aludir al acceso de servicios de guarderías, que si bien no se encuentra detallado en la guía, se menciona como servicio al que los solicitantes de refugio pueden acceder, así como a los trámites del registro civil. Por último, se ofrece un directorio de organizaciones que prestan servicios sociales y de entidades administrativas migratorias.

Tras el recuento anterior, se concluye el interés y la debida organización que se presenta en México en favor de la garantía de los derechos humanos de los solicitantes de refugio y los refugiados internacionales, de conformidad con los convenios que al respecto existen y de los que los Estados Unidos de México hacen parte, pues el interesado cuenta con el beneficio de poder laborar mientras se resuelve su solicitud, la cual, a su vez debe resolverse dentro de un lapso de tiempo razonable de 45 días, tendiendo de presente también que existe mayor cercanía y apoyo técnico por parte de la COMAR, y en el caso de conculcación de derechos, la COMAR asume la asesoría y el acompañamiento tras el requerimiento. Además, es de resaltar que en México se cuenta ya con guías y manuales contentivos de los protocolos de atención dirigidos, por una parte, en forma de guía dinámica a los refugiados y a los solicitantes de la condición, y

de otra, en forma de catálogo a los organismos y organizaciones de la sociedad civil que prestan o se especializan en asistencia a migrantes y refugiados; y, partiendo de ello, se identifican pluralidad de albergues y organizaciones de caridad dedicadas a tal labor de iniciativa privada, que han contado con el apoyo y capacitación otorgados por las autoridades mexicanas involucradas en los procesos migratorios y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La identificación de las organizaciones es fundamental para establecer las redes de apoyo interinstitucionales para la asistencia humanitaria, en razón a que la finalidad de estas actividades es la atención a través de un servicio mancomunado entre los distintos sectores públicos y privados, por razones humanitarias, y, de ser el caso, reforzar los procesos de capacitación para el mejoramiento de la prestación del servicio, simultáneamente brindando apoyo logístico, proyectado en la provisión de personal voluntario, brigadas de donación, y entrega de elementos de funcionamiento (elementos de aseo básicos, camas, colchones, cobijas, utensilios de cocina) por parte del ente gubernamental.

El recuento anterior refuerza lo dicho por Díaz (2018) cuando afirma que países como México presentan mayor desarrollo e interés por la atención humanitaria a los refugiados y los migrantes internacionales, pues las políticas públicas existentes, como se observó, son el resultado del accionar federal y del trabajo conjunto entre ACNUR y los hogares y albergues para migrantes, pues son éstos quienes sostienen una mayor interacción con los migrantes y refugiados (fuera de la institucionalidad federal) y conocen de primera mano las necesidades de éstos, además del abonado camino legal constituido a través de las normas que garantizan una

eficaz respuesta y atención administrativa e institucional del orden federal a los sujetos que se hallan en los flujos migratorios mixtos que se presentan en México.

5.4 Ruta de atención propuesta para el caso de Medellín

Ante la falta de una ruta de atención humanitaria en el municipio de Medellín dirigida primordialmente a los migrantes que por carecer de la documentación legal se hallan en condición irregular en el territorio del Estado colombiano, sea con la intención de permanecer en él o simplemente transitarlo, o a la espera del reconocimiento de la condición internacional de refugiado, a continuación se presentará la propuesta que, si a bien tienen, deberían adoptar las instituciones municipales con el fin de brindar atención al migrante irregular.

En primer término, debe advertirse que es imprescindible la orientación organizada dirigida hacia los migrantes, por lo que se requiere la ordenación de los conductos y las líneas de atención de forma sistemática y escalonada, para brindar una correcta y metódica orientación a los migrantes irregulares de conformidad con sus necesidades coyunturales y humanitarias, con acompañamiento de agentes institucionales especializados en asuntos migratorios y humanitarios que conozcan de las situaciones similares que han experimentado otros Estados receptores a nivel global, en contraste con el entorno caribeño-suramericano. Del mismo modo, se aplicará lo aprendido con el fenómeno de desplazamiento forzado interno colombiano, cuya experiencia servirá de base para la proyección de la propuesta y cuenta como antecedente, puesto que ambos sectores poblaciones comparten los factores de movilidad, desarraigo y vulnerabilidad.

Componente orientativo. El *componente orientativo* implica todo lo relativo a la atención instructiva (información, guía, indicación, comunicación y conducción) a los migrantes, con la finalidad de brindarles el conocimiento necesario acerca de los agentes (lugares, instituciones, personas, fundaciones de caridad) que se hallan en la disposición o el imperativo de atender sus necesidades concretas relacionadas con su dignidad humana teniendo en cuenta su calidad de extranjeros indocumentados. Mediante este componente, el migrante adquiere el conocimiento primario que le permite desarrollar el reconocimiento de su propia localización y la de su familia en el plano socio-institucional dentro de la estructura social receptora en la que se halla con el status de *inmigrante*.

El mejoramiento de la actual asistencia orientativa comprende la construcción de un espacio de comunicación interinstitucional único en el que la Administración Pública se represente como un solo ente (Estado), sin distinguir si se compone de una o multiplicidad de agencias e instituciones con competencias absoluta o relativamente distintas, prevalentemente en la medida de lo jurídica y pragmáticamente posible, con la finalidad de evitar que el evento de división de funciones y especialidades constituya una carga adicional para el inmigrante, quien en pluralidad de ocasiones es remitido de una entidad a otra, sin tenerse en cuenta que en primera instancia el migrante requiere atención, asistencia y acompañamiento, sintetizada en información. Asimismo, la información otorgada por el servidor público a quien asiste el migrante debe ser clara, precisa y concreta, en concordancia con la necesidad o inquietud expresada por el interesado; ello comprende la implementación de protocolos internos en las agencias que atenderán el público migrante, similar a como se efectúa con la población desplazada, haciéndose la advertencia de la obligación de respeto y promoción de los derechos humanos de

los involucrados y de reconocimiento de la condición migratoria irregular en situación de vulnerabilidad como factor a tener en cuenta, esto, por cuanto el inmigrante, en razón a su condición irregular, teme la aplicación de medidas administrativas como la deportación.

Lineamientos. El presente proyecto se sustenta en los principios generales del derecho internacional de los derechos humanos, y principalmente los contenidos en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. La igualdad material, la vida, la solidaridad, la no discriminación y la atención a personas en condiciones de vulnerabilidad manifiesta (mujeres en estado de gravidez, personas con diversidad motriz y psíquica, adultos de la tercera edad, etc.), quienes se constituyen como sujetos de especialísima condición de debilidad, serán los pilares fundamentales para la atención a los migrantes irregulares y para la interpretación de la hoja de ruta para la casuística que se presente.

El principio de solidaridad y los derechos de los migrantes. En relación a los derechos que pudieren tener los inmigrantes en condición irregular y su relación con el Estado, invocaremos lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia SU-677/17:

La Corte reitera las reglas jurisprudenciales en las que se establece que: (i) el deber del Estado colombiano de garantizar algunos derechos fundamentales de los extranjeros con permanencia irregular en el territorio es limitado; pues deben ser tratados en condiciones de igualdad respecto de los nacionales colombianos dentro de ciertos límites de razonabilidad que permiten tratos diferenciados; (ii) todos los extranjeros tienen la obligación de cumplir la Constitución Política y las leyes establecidas para todos los residentes en Colombia; y (iii) los extranjeros con permanencia irregular en el territorio nacional tienen derecho a recibir

atención básica y de urgencias con cargo al régimen subsidiado cuando carezcan de recursos económicos, en virtud de la protección de sus derechos a la vida digna y a la integridad física.

De ahí que sea necesario afirmar que ante una crisis humanitaria de tales magnitudes en lo que respecta al caso venezolano, el Estado, en ejercicio de su soberanía, pueda ser rígido en el *jus puniendi* relacionado con la normatividad migratoria, sin embargo, deba ser flexible en asuntos humanitarios, en los cuales la soberanía eventualmente no servirá de obstáculo o excusa, en el entendido que el Estado abordará lo posible en materia humanitaria dentro de su capacidad fiscal, y de no desearlo, conservará las reglas actuales del derecho de las migraciones. De otro lado, frente al principio de solidaridad, la Corte, en el mismo pronunciamiento, sostiene:

La Sala Plena reitera que el principio de solidaridad: (i) es un pilar fundamental de la Constitución Política y al Estado Social de Derecho; (ii) es exigible a todas las personas y al Estado; y (iii) con fundamento en él, el Estado debe garantizar en la medida de lo posible unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, de tal forma que debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Lo que significa para el Estado una obligación de garantizar ciertos mínimos de dignidad a *las personas* que se encuentren en su territorio, pues tales hacen parte esencial de derechos universales que no distinguen orígenes o nacionalidades y obedece a obligaciones internacionales contraídas por la República.

Asignación presupuestal y políticas públicas. Como se mencionó, se adoptará la experiencia obtenida con el desplazamiento forzado en Colombia, y así mismo, se hace necesaria la destinación de recursos dirigidos a la prestación controlada y vigilada de atención humanitaria de migrantes irregulares y solicitantes de refugio en condición de especialísima vulnerabilidad. Del mismo modo, se requiere la implementación de políticas públicas para la promoción y creación de proyectos productivos para los migrantes, con el objetivo de capacitarlos y desarrollar los medios de subsistencia propios, en orden a proporcionar las herramientas de autosustento y reducir las cargas estatales. Este aspecto es de importancia social debido a que la mayor parte de migrantes económicos huyen de las circunstancias de su país de origen y pretenden conseguir su bienestar en Colombia; el Estado, en ejercicio de su soberanía, si bien no es obligatorio, amablemente podrían acoger a los inmigrantes, e integrarlos a la sociedad mediante la capacitación para desarrollar una labor, oficio o profesión, y así no depender directamente del Estado, salvo solamente lo que comprenden los servicios públicos que son financiados por los tributos que los inmigrantes han de aportar, como cualquier ciudadano.

Eventualmente, el asunto de asignación presupuestal podría ser un tema neural de debate, por cuanto la inversión que en su momento se realizó para los desplazados por la violencia fue una carga que recaía sobre Estado, quien a la luz de sus obligaciones contempladas en la Constitución Política y tras la declaración del estado de cosas inconstitucionales, tenía que controlar y resarcir a sus propios ciudadanos por no haber garantizado el goce efectivo de sus derechos humanos, hecho materializado en el desarraigo forzoso; en cambio, la inversión realizada para la atención de inmigrantes irregulares, incluso en la coyuntura del éxodo venezolano, implica el uso de fondos públicos en favor de extranjeros que podría generar la

protesta de algunos sectores conservadores de la población, y que, sin embargo, no deja de ser obligación del Estado colombiano en virtud de su deber de garantizar los derechos humanos de *cualquier persona* en su territorio, sin distinción alguna, aún más cuando ello podría convertirse en un asunto de salud u orden públicos y el principio de solidaridad se establece como pilar fundamental de la Constitución Política. Es por ello que se hace necesaria la inversión en creación, planeación, desarrollo y aplicación de proyectos productivos, con el objetivo de capacitar al inmigrante y garantizarle una fuente de ingresos económicos producidos por sí mismo y de manera independiente.

De otro lado, debido a la crisis humanitaria actual con los venezolanos se hace necesario que el Estado invierta en campañas para el control de natalidad y la prevención de embarazos en familias de escasos recursos, hasta tanto, de radicarse en el territorio colombiano definitivamente, cuenten con la estabilidad económica gracias a la ejecución de los proyectos productivos para proveer las necesidades del menor.

Unidad de Atención a Migrantes Irregulares y Refugiados -UAMIR-. Proponemos la creación de una oficina de atención a migrantes que cuente con un espacio físico adaptado para atender público, y que sirva de punto de referencia central para la orientación y la prestación de ayuda humanitaria, así como escenario de cooperación interinstitucional y de acompañamiento en los eventos que lo requieran, con funcionarios expertos en derecho migratorio que recolecten la información necesaria para la formación de estadísticas, y capacitados para identificar el perfil del extranjero. Esto se hace fundamental por cuanto no existe un espacio para ello, y de otro lado, porque los extranjeros son remitidos regularmente a ACNUR o Migración Colombia, pues

la institucionalidad municipal erróneamente ha entendido que los asuntos relacionados con la ayuda humanitaria a extranjeros están en cabeza de ACNUR (Díaz, 2018).

Independientemente de la naturaleza jurídica que deba otorgársele a la UAMIR, ésta deberá contar con una partida presupuestal y una organización del nivel municipal con la capacidad de proveer la atención orientativa, y, eventualmente, las ayudas humanitarias a los inmigrantes en condición irregular. Deberá contar con el apoyo de las autoridades migratorias, cuyo primer acto deberá ser la identificación del extranjero y su intención en Colombia, para determinar las actuaciones administrativas a seguir, o si es necesario remitir a la persona al ACNUR.

Diseño de planes de retorno y repatriación. A diferencia del desplazamiento forzado interno, la inmigración es un fenómeno de causa ajena que se escapa del control del Estado, pues la soberanía de un tercer Estado se halla presente y su voluntad reflejada en las acciones estatales son las que producen las situaciones que conllevan la intención de migrar por parte de sus ciudadanos. Ello no es óbice para que la Administración Pública diseñe planes de retorno para los inmigrantes, salvo los solicitantes de refugio. Lo presente, para el caso venezolano, en el entendido que si bien la propuesta pretende abarcar a todos los extranjeros en Colombia con intención de permanecer en ella, el país no se encuentra en la capacidad socio-económica para acoger a una cantidad tan alta de inmigrantes, quienes desbordan la capacidad estatal. Los planes de retorno implican conocer las necesidades del extranjero y orientarlo acerca de los medios e instrumentos que requiere para volver a su país de origen, si así lo desea. De otra parte, los planes de retorno deben abarcar un procedimiento eficaz para quienes han sido deportados, que

involucre el monitoreo de las autoridades del extranjero y que se tenga certeza de su salida del país por un puerto de control migratorio.

Aquí juega un papel importante la Nación, concretamente la Cancillería (por supuesto excede las capacidades del municipio, aunque es necesario) en las relaciones diplomáticas con las comisiones extranjeras que deberían representar y acompañar a sus ciudadanos, especialmente cuando se hallan de paso y son deportados.

Hogar de Alojamiento Temporal. En virtud de la inexistencia de un lugar de hospedaje para migrantes, se hace indispensable que la Administración Municipal disponga de un lugar diseñado y adaptado para alojar a los extranjeros inmigrantes y solicitantes de refugio que demuestren la carencia de recursos económicos para proveer por sí mismos el alojamiento, más aún cuando se encuentren involucrados menores de edad, en razón a que el hospedaje reduce las cargas del inmigrante y le garantiza un mínimo vital al beneficiado y al menor de edad. Debe tenerse en cuenta su carácter de temporal y público, y podría funcionar como los albergues para habitantes de la calle de Centro Día. Este aspecto no es tenido en cuenta para la crisis migratoria venezolana, toda vez que para ello se han dirigido recursos aportados por agencias internacionales y países europeos, y en caso de asumirlo el Municipio, significaría una carga presupuestal.

Plan de ruta. La información previa de las condiciones del migrante y sus motivos de desarraigo son factores esenciales para proyectar una ruta y estructurarla, en relación con los antecedentes sociales existentes y el contexto particular; en este sentido, las estadísticas aportan

la información que expresa en cifras la composición y la complejidad de los flujos mixtos en determinado período, señalando las deficiencias sobre las cuales el Estado debe actuar, y permiten la perfilación de la población sobre la cual ha de actuar. No obstante, no es tarea fácil la proyección de esta información a través de estadísticas, pues debido a su calidad migratoria irregular, el extranjero en determinadas ocasiones no revela información acerca de su condición migratoria y su contexto particular por el temor fundado a las sanciones de las autoridades migratorias (López, 2018), y con ocasión de la inmigración venezolana, debido a las similitudes lingüo-culturales, se hacen pasar por habitantes de la región Caribe (Boada Burgos, 2018).

Ahora bien, a continuación se expondrá el plan de propuesta de ruta, desarrollado en la plataforma en línea del programa de presentaciones *Prezi*, la cual se encontrará en la nube con acceso público. Se eligió este *software* con el propósito de plasmar de forma gráfica e interactiva la información aquí escrita, pues ofrece al visitante un método simplificado de navegación con una estructura similar a un mapa mental, y además ofrece facilidad a las investigadoras para la estructuración de la hoja de ruta.

GUÍA DE ATENCIÓN AL MIGRANTE EN CONDICIÓN IRREGULAR Y SOLICITANTE DE REFUGIO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

A continuación usted encontrará un guía de orientación que le ayudará a especificar su situación migratoria y los servicios a los que puede acceder a través de las entidades que aquí se relacionan, y de las cuales se presenta un directorio de comunicación.

¿Quiénes pueden considerarse migrantes irregulares?¹

Migrante irregular es aquella persona que se encuentra en un país diferente al de origen, y no cumple con los requisitos exigidos por la autoridad migratoria para permanecer en el territorio del país extranjero en forma legal, es decir, es migrante irregular en Colombia la persona que ingresó sin pasaporte o visa sellados.

¿Quiénes pueden considerarse refugiados?²

Es refugiado aquella persona que con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, haya huido y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera retornar ni acogerse a la protección de tal país, de conformidad con el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena.

Para tener en cuenta

Si usted va a ingresar al territorio colombiano, tenga en cuenta que...

- ... los ciudadanos de países sudamericanos y europeos deben contar con documento de identidad personal y/o pasaporte, y, de ser el caso, tarjeta andina.
 - ... y si usted no pertenece a ninguno de las nacionalidades anteriores, para el ingreso se le podrá exigir visa de turismo, Schengen o estadounidense.
 - ... para saber si debe portar visa y qué clase de documento debe solicitar, ingrese al siguiente enlace de la Cancillería: www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa/requisitos
 - ... si es ciudadano venezolano y desea regularizar su situación migratoria, debe ingresar a la página virtual de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para consultar las jornadas de emisión del Permiso Especial de Permanencia: www.migracioncolombia.gov.co
-

¿Cómo acceder a la orientación y asistencia humanitaria?

Para acceder a la asistencia humanitaria que ofrece el Municipio de Medellín y las organizaciones civiles, usted debe identificarse como migrante en condición irregular o como solicitante de la condición de refugiado ante la Unidad de Atención a Migrantes Irregulares y Refugiados, presentando su documento de identidad del país de origen, y de ser posible, el salvoconducto que demuestre su estancia en espera de resolución de reconocimiento de la calidad de refugiado.

En el evento en que los migrantes no hablen, comprendan o se den entender a través de las lenguas española e/o inglesa, la Unidad de Atención a Migrantes dispondrá la especial comunicación con el migrante con la asistencia de intérpretes, caso que aplica para las personas con limitaciones auditivas que requieran la utilización de lenguaje de señas.³

Si usted es solicitante de refugio, debe recurrir a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con sede en la ciudad de Medellín, donde recibirá atención, asistencia técnica y acompañamiento en el proceso administrativo ante la Cancillería.

Para ello, deberá agendar una cita previa telefónicamente al número (034) 352 4326 y luego acercarse al Punto de Atención y Orientación ubicado en la calle 44 # 51-21, oficina 109-110 del Edificio San Juan de Carabobo.

ASISTENCIA HUMANITARIA

Asesoría jurídica

Para acceder a servicios de asistencia y asesoría jurídica acerca de su situación migratoria o cualquier otro asunto legal, puede acercarse a...

El Consultorio Jurídico de la Universidad de Antioquia⁴ en el edificio Antigua Escuela de Derecho, que ofrece servicio de consultorio jurídico, asesoría y acompañamiento legal, en aspectos tales como...

- Asuntos migratorios
- Derecho de familia
- Acciones constitucionales
- Derecho de petición

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien ofrece asesoría y acompañamiento jurídico a los solicitantes de la condición internacional de refugiado ante el Gobierno colombiano. Para ello, debe agendar una cita, donde presentará a los funcionarios su caso detalladamente, de manera consentida y segura.⁵

Si desea regularizar su situación migratoria, deberá acercarse a las instalaciones de Migración Colombia, para lo cual tendrá que agendar una cita con la finalidad de prestar un servicio y atención eficientes y organizados. Para ello, ingrese en el enlace virtual que se exhibirá a continuación, y posteriormente, asista el día de la citación a las instalaciones de la entidad: www.emtelco.co/agendamientoweb_migracol/app/index.php/home/

Si requiere la asesoría o contacto con la representación diplomática de su nación que se encuentra en la ciudad de Medellín, ingrese al siguiente vínculo, donde hallará el directorio de consulados acreditados en la ciudad: www.ces.edu.co

Urgencias médicas⁶

Si necesita acceder al servicio de atención médica de urgencias por síntomas como dolores intensos, fiebre, golpes fuertes e infecciones que degeneran su condición de salud de manera rápida y evidente, puede recurrir a cualquier centro de salud para ser atendido en las secciones de urgencias.

Igualmente, podrá recurrir a los hospitales de MetroSalud, donde será atendido por asuntos de urgencias médicas. Para ubicar la sede más cercana, ingrese al siguiente vínculo virtual, donde encontrará el listado de centros de salud en la ciudad: www.metrosalud.gov.co/sedes

Si es madre gestante, podrá acceder a los servicios de controles prenatales y parto sin costo alguno, siempre que demuestre su calidad de migrante irregular, solicitante de refugio o refugiado internacional.

Denuncia de delitos en calidad de víctima

Si ha sido víctima⁷ de un delito, y desea denunciarlo, puede asistir a:

- Las Unidades de Reacción Inmediata de la Policía Nacional.
- La línea 123 de emergencias.
- El cuadrante de la Policía Nacional más cercano a su ubicación.
- El búnker de la Fiscalía General de la Nación.

Deberá llevar consigo su documento de identificación personal de su país de origen, pasaporte, visa, salvoconducto o documento migratorio que acredite su identidad. Para ubicar los puntos de denuncia más cercanos, ingrese al siguiente enlace, donde encontrará una guía de los puntos donde podrá denunciar: www.fiscalia.gov.co/colombia/servicios-de-informacion-al-ciudadano/tramites-y-servicios/

Restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes

En los eventos en los que se involucre la limitación o detrimento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en condición migratoria irregular en la ciudad de Medellín, usted o **cualquier personadeberá** recurrir al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Comisarías de Familia, Defensoría de Familia o Personería Municipal⁸ para exponer su caso, y recibir la ayuda requerida y reestablecer los derechos de los infantes.

Si requiere atención y asesoría frente al acceso al servicio público de educación primaria y secundaria de sus hijos menores de edad, puede recurrir a la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín.

Cuidados personales

Si usted se encuentra dentro de los grupos de migrantes en situación de debilidad manifiesta⁹, es menor de edad, mujer en estado de embarazo o persona de la tercera edad, puede acercarse a las instalaciones del Hogar de Alojamiento Temporal «Amigos de los Migrantes», donde podrá instalarse de manera transitoria.

Directorio¹⁰

A continuación, presentaremos un directorio de agencias, entidades y organizaciones que pueden servir de interés al migrante irregular y al solicitante de la condición de refugio.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería).

Palacio de San Carlos
Calle 10 # 5-51 Bogotá D.C.
Tel. (57-1) 381 4000
www.cancilleria.gov.co

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia – Regional Antioquia y Chocó

Centro Facilitador de Servicios Migratorios
Calle 19 # 80A-40, barrio Belén la Nubia
Tel. (57-4) 345 5500
www.migracioncolombia.gov.co

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Medellín

Sede principal en Medellín
Calle 7 # 39-215 oficina 1301
Tel. 352 2795 – 351 4326

Punto de Atención y Orientación
Calle 44 # 51-21 oficina 109-110 San Juan de Carabobo
Tel. 352 4326

Personería Municipal de Medellín

Edificio Plaza de la Libertad
Carrera 53A # 42-101
Tel. 384 9999

www.personeriamedellin.gov.co

Alcaldía Municipal de Medellín

Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos de Medellín
Centro Administrativo la Alpujarra, Palacio Municipal
Calle 44 # 52-165, oficina 315
Tel. 385 5719 – 444 4144

Secretaría de Educación – Edificio Carré
Carrera 52 # 44B-17
Tel. 514 8200

Fiscalía General de la Nación

Búnker de la Fiscalía
Carrera 64C # 67-300
Tel. 444 6677

Servicio Nacional de Empleo

www.serviciodeempleo.gov.co
agenciapublicadeempleo.sena.edu.co

Policía Nacional

Directorio de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá
www.policia.gov.co/medellin/directorio

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Regional Antioquia
Calle 45 # 79-141
Tel. 409 3440

Pastoral Social

Calle 56 # 43-24
Tel. 284 7411
contacto@pastoralsocial.co

Los superíndices indican aclaraciones o explicaciones que se transcribirán a continuación, a efectos de interpretar correctamente:

1. Se considera la condición migratoria irregular adquirida por permanencia o ingreso. Frente a la primera, se considera migrante irregular a la persona que ha ingresado al territorio colombiano de

manera legal, con el lleno de los requisitos legales señalados en el Decreto 1067 de 2015, es decir, con pasaporte vigente a la fecha de ingreso, sellado en puesto de control migratorio aéreo, portuario o terrestre por oficial de Migración Colombia, y con visa de ser el caso, que por vencimiento del plazo de permanencia o cancelación del documento, se constituyó en condición irregular; en el segundo caso, se considera la condición irregular por haber ingresado por lugar no habilitado para ello, por lugar habilitado, pero evadiendo el control migratorio al no presentar pasaporte o no sellarlo, sin la documentación necesaria, como pasaporte vigente o visa, de ser el caso, o con documentación falsa.

Es menester aclarar que en virtud de la existencia de los flujos migratorios mixtos, los solicitantes de refugio ante la CONARE también hacen parte de este grupo, toda vez que en tanto se resuelve la petición y es estudiada por la Comisión para el reconocimiento, el aspirante a refugiado cuenta solamente con el salvoconducto de permanencia, sin más medios y herramientas que aquellos que su contexto le permite para subsistir. Los migrantes beneficiarios podrán tener intención de permanencia o tránsito. Para el primer caso, se entiende que el propósito del migrante es radicarse en la República, y establecer su domicilio o residencia concretamente en la ciudad de Medellín, quien adquiere el título de *inmigrante*, cuyo ejemplo más próximo es el caso venezolano; frente a la segunda situación, se entiende que el migrante no pretende permanecer en el territorio colombiano, puesto que éste es parte del trayecto y su destino es un tercer país, v.g. los migrantes extra-continenciales (orientales, africanos) que recorren Colombia de manera ilegal para arribar a los Estados Unidos de América.

2. Se entenderán refugiados los extranjeros que, de acuerdo a sus condiciones, se hallan en el supuesto del artículo 1 (A - 2) de la CER, o que, sin estarlo, por temores fundados huyen de un país y son sujetos de atención por parte del ACNUR.

3. Para este aspecto, es importante que la UAMIR cuente con servidores públicos con capacidades comunicativas en inglés como segunda lengua, y cuente también con los servicios de intérpretes de idiomas y lenguaje de señas para su asistencia cuando el extranjero no hable el español o un nivel básico de inglés o no se haga entender, de ser ello necesario.

4. Se contará con el apoyo actual de la UdeA, que entrará a coordinar acciones con la UAMIR, en razón a que sirve de soporte para la asesoría a los extranjeros en condición irregular en asuntos no migratorios cuando no cuentan con los recursos económicos para acceder a los servicios profesionales de un abogado de confianza; así mismo, teniendo de presente que las facultades de Derecho de las Universidades deben prestar servicios legales a través de consultorios jurídicos, de conformidad con el artículo 30 del Decreto 196 de 1971.

5. Es importante establecer un diálogo con el migrante dando lugar a un espacio de confianza en la conversación, para que el extranjero revele la información necesaria para perfilarlo y determinar sus necesidades más próximas, y así los funcionarios desplieguen las acciones administrativas y humanitarias que se deban, teniendo en cuenta que muchos no revelan demasiados elementos informativos sobre sí mismos, en razón al temor que les funda su condición migratoria irregular y las consecuencias legales que acarrea tal evento.

6. El derecho a la salud se extiende de manera concreta a los servicios de salud en atención inicial de urgencias tanto para nacionales como para extranjeros, de conformidad con el artículo 168 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 715 de 2001, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 1122 de 2007, independientemente de su capacidad de pago, como ya se presenta en la actualidad. Cabe mencionar la existencia de pronunciamientos de la Corte Constitucional frente al derecho a la salud de inmigrantes que no cotizan en el sistema de salud, en relación a lo cual debe tenerse en cuenta que, si bien no pertenecen al régimen contributivo ni al subsidiado en razón a su permanencia irregular, la carga presupuestal recae sobre las secretarías o instituciones de las entidades territoriales que administran los recursos de la salud.

En la sentencia SU-677/17 la Corte se manifiesta en lo relacionado con la atención médica durante la gestación y la ocurrencia del parto. El caso se resume así: una mujer de nacionalidad venezolana ingresa a Colombia de forma irregular en compañía de su esposo, quien igualmente no cumple con los requisitos migratorios y funge como agente oficioso en la acción de tutela; la madre se encontraba en el cuarto mes de gestación cuando ingresó a Colombia, por lo que requería controles prenatales y la atención médica para el parto, servicios por los cuales el hospital le cobraba la suma aproximada de \$1.500.000. Ellos manifestaron su calidad de inmigrantes irregulares sin recursos económicos para acceder al pago en repetidas ocasiones, razón por la cual el centro de salud les negó la atención, hasta que por intervención de un tercero cuya identidad no es revelada por los accionantes, los funcionarios del hospital prestaron la atención médica a la madre gestante.

La Corte declara la vulneración de derechos por parte del hospital, en virtud de la afectación a los derechos a la vida digna y la integridad física de la accionante, pues el Estado debe garantizar la atención médica básica y de urgencias a cualquier persona, sin importar si es nacional o extranjera en permanencia irregular, teniendo en cuenta el contexto de la crisis humanitaria venezolana. La Corte aclara que si bien la gravidez no es catalogada como urgencia, la madre debe recibir atención médica por lo que implica el alto riesgo que podría generar el embarazo, concluyendo la vulneración de derechos no solo de la madre, sino la integridad física y dignidad de la niña que estaba por nacer; pese a lo anterior, el centro de salud asistió el parto y no cobró por el servicio. En el pronunciamiento, la Corte recalca el contexto actual de la crisis humanitaria generada por la migración masiva de venezolanos a Colombia, la mayoría en condición irregular, tomando tal evento (inmigrante grávida en condición irregular) como de especial situación de vulnerabilidad.

Frente a esta situación, teniendo presente el contexto de la crisis migratoria, se hace necesaria la realización de campañas de planificación familiar y responsabilidad reproductiva por parte de las entidades de familia del Estado en los diferentes órdenes, puesto que, si bien puede ser una posición bastante subjetiva, no es aceptable que una persona, sea nacional o extranjera, conciba hijos cuando no se cuenta con las condiciones socio-económicas básicas para la provisión de todo lo que implica el cuidado y protección de la madre gestante, y posteriormente, del recién nacido, y los elementos que requiere para su sano crecimiento, como una debida alimentación, vestuario y educación.

En el mismo sentido se pronunció el Alto Tribunal en sentencia T-218 de 2018, al amparar el derecho a la salud y la vida digna de una mujer venezolana, quien ingresó de manera irregular al territorio colombiano con la finalidad de buscar los medicamentos para tratar el cáncer de cuello uterino que la afligía ya que en Venezuela no encontraba los fármacos ni le podían practicar las sesiones de quimioterapia que requería. Ingresó al Hospital Erasmo Meoz de Cúcuta con intenso sangrado vaginal, dolor abdominal, dolores de cabeza, anemia y, en general, un estado inmunológico muy delicado; se le prestó el servicio médico de urgencias, y confirmada su patología, se le realizaron las radioterapias hasta que mejoró su cuadro clínico y fue dada de alta, todo dentro de la atención básica de urgencias. Debido a su situación socio-económica, la extranjera impetró la acción de tutela para que el hospital le realizara el tratamiento con quimioterapia que le fue pronosticado para tratar su enfermedad. La Corte señala que la carga presupuestaria recae sobre el Departamento, y de manera subsidiaria sobre la Nación, sin extender el alcance del derecho a la salud de manera más amplia a la que el Gobierno Nacional ya ha establecido; de igual modo, a la luz del principio de solidaridad, la Corte ampara los derechos de la accionante afirmando que *«los sujetos de la protección no lo son por virtud del vínculo político que exista con el Estado colombiano sino por ser personas»*, y que *«en algunos casos excepcionales, la ‘atención de urgencias’ puede llegar a incluir el tratamiento de enfermedades catastróficas como el cáncer, cuando los mismos sean solicitados por el médico tratante como urgentes y, por lo tanto, sean indispensables y no puedan ser retrasados razonablemente sin poner en riesgo la vida»*.

El Tribunal, para evitar el inadecuado uso de la acción de tutela, reitera lo dicho en sentencia T-705 de 2017:

[...] con relación a la ‘atención de urgencias’ que se brinda actualmente a los migrantes irregulares, la Corte debe advertir que la interposición de la tutela para garantizar los servicios de salud más urgentes que requiera esta población, no puede convertirse de nuevo en una vía para canalizar las fallas que el sistema de salud represente para esta población.

Concluye con el amparo del derecho a la vida y la integridad de la extranjera de origen venezolano, ordenando la práctica de los ciclos de radioterapias y quimioterapias, pues tuvo en cuenta el contexto de la crisis humanitaria generada por la migración masiva, así como la situación de madre cabeza de familia de cinco menores de edad.

7. Para efectos de los asuntos penales, se tendrá en cuenta solamente a los extranjeros víctimas de delitos, quienes deberán recurrir a las autoridades allí señaladas, y en el evento de requerir asistencia de un abogado como representante de víctimas en un juicio, se les remite al Consultorio Jurídico de la UdeA, donde los estudiantes del consultorio jurídico recibirán sus casos en caso de ser competentes, y los acompañarán durante el proceso. Se excluye a los inmigrantes que cometen delitos, pues para tales casos existen procedimientos especiales en las normas penales y migratorias, además que, el extranjero, al igual que el ciudadano, tiene la obligación de respetar la Constitución y las leyes, sin omitir la garantía del derecho de defensa.

Para los casos de víctimas del delito de trata de persona, debe contarse con acompañamiento psicológico, en razón a las implicaciones que tienen las consecuencias de esta ofensa en la integridad psíquica de la víctima, y la obligación del Estado de garantizar sus derechos humanos, y en consecuencia, su integridad personal.

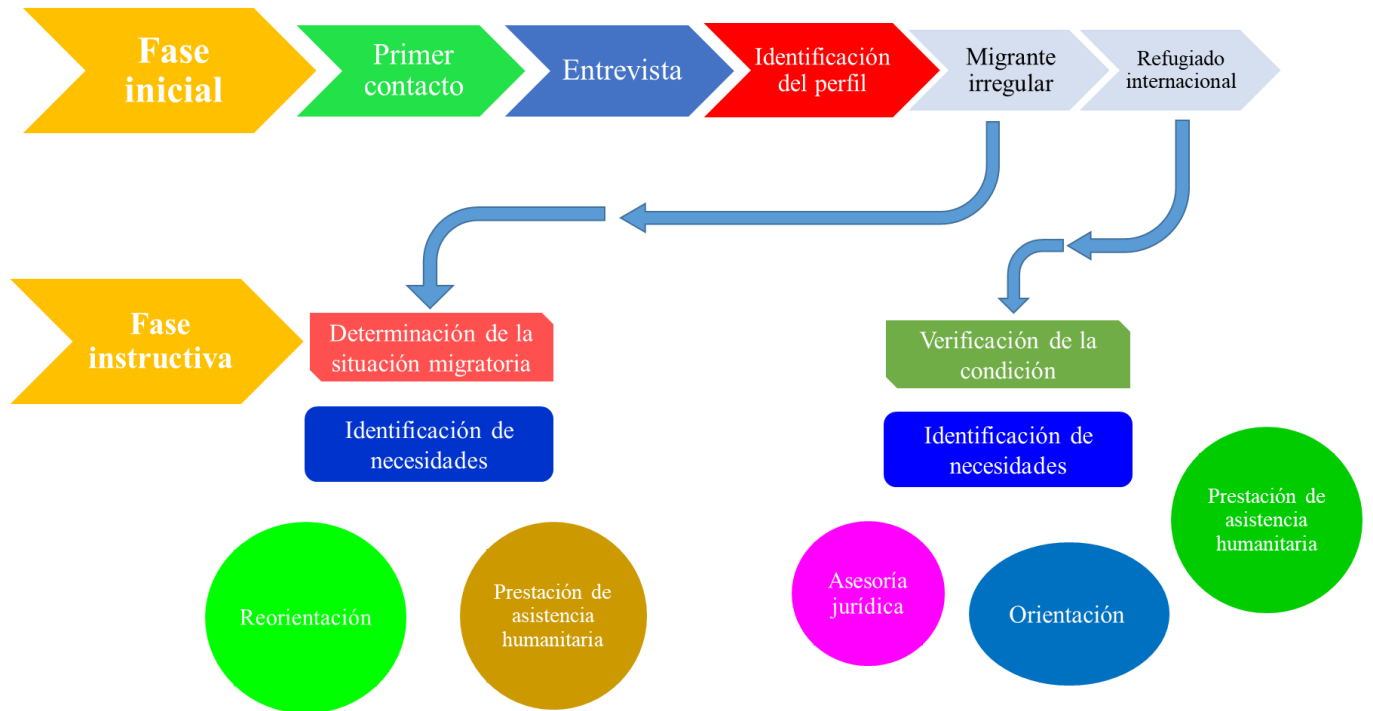
8. Los funcionarios de la UAMIR deben establecer los canales y procedimientos adecuados de cooperación con el ICBF para direccionar los casos en los que se requiera el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entendiendo que ésta es competencia exclusiva de la entidad mencionada.

9. Proponemos la creación de un albergue temporal para migrantes y solicitantes de refugio que no cuenten con los recursos para proveerse hospedaje, administrado por la UAMIR de manera similar a los actuales hogares de paso para habitantes de la calle. Este aspecto en la asistencia humanitaria se hace de vital importancia en razón a la limitada cantidad de instituciones en la ciudad que brindan este tipo de ayuda humanitaria, que en pluralidad de ocasiones garantiza los derechos fundamentales de esta población, y la hacemos restrictiva a personas en situación de vulnerabilidad, en razón a la limitada capacidad ahora existente con la coyuntura que se ha venido presentando con la crisis humanitaria venezolana y a la carente identificación de lugares que se especializan en este tipo de atención, que, de no presentarse, daría abasto a la cantidad de migrantes precisa que se hallan en los flujos migratorios mixtos. Cabe advertir que esta medida no es discriminatoria en razón al género o la nacionalidad, sino que se balancea con la capacidad estatal y la obligación de garantizar los derechos de la población en condiciones de vulnerabilidad.

10. Este directorio, igualmente estará en formato de catálogo cuyas copias se hallarán en las instalaciones de la UAMIR y que harán parte de la documentación que la entidad entregue al beneficiario de los programas y proyectos o que simplemente se acerca a las oficinas, para que

aquél cuenta con aquella información que consideramos importante a la mano, facilitando su acceso y comunicación.

Las acciones descritas se sintetizan en el siguiente diagrama:



La propuesta precedente es la iniciativa que consideramos debe aplicarse en el municipio de Medellín para brindar la asistencia humanitaria a migrantes irregulares en cualquier condición y de cualquier nacionalidad, y los solicitantes de refugio internacional, como de quienes han sido reconocidos como refugiados, ofrecida por la institucionalidad municipal en colaboración con los organismos de otros órdenes territoriales y estatales, y de ser el caso, la hoja de ruta sirva básicamente de cimiento para nuevas propuestas que puedan presentarse en el

futuro ante eventuales cambios en las circunstancias que rodean la situación humanitaria de los sujetos involucrados en los flujos migratorios mixtos.

En cuanto a su materialización, se propondrá como proyecto de acuerdo municipal ante el Concejo de la ciudad de Medellín, a través de la Universidad Autónoma Latinoamericana, ya sea por parte de sus miembros administrativos o académicos, de conformidad con lo establecido en la Ley 136 de 1994, y demás normas que reforman y complementan,

La hoja de ruta propone la creación de una entidad de orden municipal que centre las redes de apoyo y sirva de punto de conexión y referencia sistemáticos entre todos los actores involucrados en la interacción con los sujetos pertenecientes a los flujos migratorios mixtos; el establecimiento de esta entidad demostrará no solamente el interés, sino la materialización de las acciones de la Administración Municipal por solventar la crisis humanitaria venezolana que ahora se presenta, y superada la contingencia, también atender a los migrantes irregulares que arriban a la ciudad con intención de paso o con vocación de permanencia, entre éstos los solicitantes de refugio, teniendo en cuenta que, a modo de ejemplo, a diferencia de como se atiende a los solicitantes de refugio en México, en Colombia el Estado se muestra ligeramente despreocupado por la condición particular del solicitante, pues presta asesoría para su atención y orientación, sin más que ello, a lo que se suma que el tiempo de estudio de la petición posee una extensión temporal notablemente inadmisibles para las circunstancias especiales que requiere la satisfacción de necesidades básicas de los refugiados cuando no se cuenta con los recursos para ello ni con la autorización para obtener legalmente un empleo.

Es por lo anterior que se hace necesaria la implementación de la hoja de ruta descrita, así como el despliegue de la acción gubernamental mediante la reforma legislativa que permita al solicitante de la condición de refugio trabajar para proveer su propio sustento de manera personal en tanto se resuelve su situación, entendiendo que el trabajo (empleo o independiente) es la forma social de obtención de recursos financieros para satisfacer el sustento personal y familiar. La hoja de ruta se presenta como una solución ante una falencia descubierta tras la investigación, y que surge como eje neural de la asistencia humanitaria a los migrantes, la cual es la inexistencia de un organismo o ente municipal especializado en asuntos migratorios y humanitarios, que administre y gestione una red central de apoyos que conecte los distintos puertos de ayuda que ahora existen y vincular nuevos, pues en la actualidad se presentan puentes de comunicación interinstitucionales paralelos e independientes entre sí, sin que se advierta la existencia de protocolos o reglas que indiquen el orden escalonado de las actuaciones y procedimientos para brindar atención humanitaria.

Lo anterior se sustentó en las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos, quienes manifestaron, en términos generales, que no existe un procedimiento, y que a pesar de eso, eran ellos quienes gestionaban individualmente las redes de apoyo a migrantes, lo cual representa el interés del servidor público en atender la emergencia, pero implica la necesidad de implementar un protocolo ordenado, escalonado e instructivo para la orientación a los migrantes irregulares y solicitantes de la condición de refugio, teniendo de presente que el primer punto de referencia que obtiene un migrante para determinar su actuar, proviene de la orientación bien direccionada que debería provenir de la institucionalidad municipal.

Además, para el perfeccionamiento de las acciones municipales que se presentan actualmente, debe realizarse la recolección y el procesamiento de información en bases datos para la identificación y clasificación de perfiles migratorios, que a su vez servirán para la formulación de estadísticas, planes y programas que servirán de base para la reestructuración, modificación o innovación de la atención prestada a través de la reformulación de la hoja de ruta puesta a disposición. Es medianamente comprensible el evento de crisis humanitaria por la que atraviesan algunos venezolanos en Colombia, por cuanto el país nunca fue destino para la inmigración, pues generalmente fue expulsor de ciudadanos emigrantes, y por lo tanto no fue de su interés atender de forma metodológica las cuestiones relativas a los tránsitos migratorios desde una perspectiva humanitaria y de los derechos humanos; sin embargo, lo anterior no obsta para que el Estado, a través del Municipio, adopte e implemente esta hoja de ruta para la atención humanitaria, teniendo en cuenta en mayor proporción la cuestión del tránsito de migrantes irregulares en condiciones inhumanas, asunto que no es de reciente ocurrencia para Colombia.

Por otro lado, se hace urgente la adaptación de un espacio destinado para el albergue de los sujetos de protección aquí señalados, en razón a que el abrigo temporal representa la satisfacción si quiera del mínimo vital de los migrantes que se hallen en situación de vulnerabilidad. Para la ejecución de determinadas acciones es necesaria la destinación de rubros, los cuales deben ser presupuestados por la Administración Municipal para el año fiscal subsiguiente. En este orden de ideas, si bien no es del alcance y competencia del Municipio, el gobierno a través de las políticas migratorias debe diseñar programas de retorno y repatriación para aquellos migrantes en situación humanitaria precaria, pues durante la investigación jurídico-dogmática, se observó una deficiencia en la atención institucional del orden nacional, pues la

autoridad migratoria cumple con asumir la custodia de la persona indocumentada, deportarla y entregarle un salvoconducto para abandonar el país, sin más que la interacción meramente administrativa.

Entonces, se presenta la hoja de ruta para su adopción e implementación en el municipio de Medellín, dentro de las competencias de la entidad territorial, como política pública aprobada mediante acuerdo municipal, en virtud del cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por la República de Colombia en materia humanitaria y de derechos humanos.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Abrisketa, J., & Pérez de Armiño, K. (s. f.). *Acción humanitaria: concepto y evolución*. Recuperado el 30 de Agosto de 2018, de Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación dal Desarrollo: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>
- Adams, J.P. (30 de Marzo de 2017). ¿Existen mecanismos asistenciales para garantizar los derechos humanos de los migrantes irregulares? (G. Vizcaíno, & J. Figueroa, Entrevistadoras).
- Alzate, J. H. (8 de Marzo de 2018). ¿Existen en la ciudad de Medellín mecanismos asistenciales tendientes a garantizar los derechos humanos a los migrantes irregulares? (Y. Figueroa Mosquera, & G. Vizcaíno Guevara, Entrevistadoras)
- Arendt, H. (1951). *The origins of totalitarianism*. Gran Bretaña.
- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (15 de Noviembre de 2000). Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Palermo, Italia.
- Benhabib, S. (2004). *Los derechos de los otros* (Primera ed.). (G. Zadunaisky, Trad.) Barcelona, España: Gedisa S.A.
- Boada Burgos, A. (8 de Marzo de 2018). ¿Existen en la ciudad de Medellín mecanismos asistenciales tendientes a garantizar los derechos humanos a los migrantes irregulares? (Y. Figueroa Mosquera, & G. Vizcaíno Guevara, Entrevistadoras).
- Briceño , C. (27 de Marzo de 2017). ¿Existen mecanismos asistenciales para garantizar los derechos humanos de los migrantes irregulares? (G. Vizcaíno, & J. Figueroa, Entrevistadoras).
- Código de Procedimiento Penal [Código]. (2016) 36ª ed. Leyer.
- Código Penal [Código]. (2016) 36ª ed. Leyer.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997) *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. [Ley 387 de 1997]. DO: 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 1997) *Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*. [Ley 418 de 1997]. DO: 43.201.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (04 de febrero de 2003) Sentencia C-067/03 - D4111. [Marco Gerardo Monroy Cabra].
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Séptima de Revisión. (15 de junio de 2016) Sentencia T-305/16 - T5385831. [Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

- Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión. (22 de enero de 2004) Sentencia T-025/04 - T653010. [Manuel José Cepeda Espinosa].
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (15 de noviembre de 2017). Sentencia SU-677/17 - T-5.860.548 [Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (17 de septiembre de 2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. En *Opinión Consultiva OC-18/03* (pág. párr. 163).
- Díaz, S. (8 de Marzo de 2018). ¿Existen en la ciudad de Medellín mecanismos asistenciales tendientes a garantizar los derechos humanos a los migrantes irregulares? (Y. Figueroa Mosquera, & G. Vizcaíno Guevara, Entrevistadoras).
- El Tiempo. (27 de Febrero de 2017). *Armada Nacional halló a 35 migrantes irregulares en aguas del Urabá*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/armada-hallo-a-35-migrantes-irregulares-en-aguas-de-uraba-188000>
- Fernández, A. B. (1985). *Filosofía del derecho internacional*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gaviria Liévano, E. (2005). *Derecho internacional público*. Bogotá D.C: Temis S.A.
- Hardcastle, R. J., & Chua, A. T. (1998). Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Obtenido de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmnv.htm>
- López, J. M. (8 de Marzo de 2018). ¿Existen en la ciudad de Medellín mecanismos asistenciales tendientes a garantizar los derechos humanos a los migrantes irregulares? (Y. Figueroa Mosquera, & G. Vizcaíno Guevara, Entrevistadoras).
- Manco, G. L. (8 de Marzo de 2018). ¿Existen en la ciudad de Medellín mecanismos asistenciales tendientes a garantizar los derechos humanos a los migrantes irregulares? (G. Vizcaíno Guevara, & Y. Figueroa Mosquera, Entrevistadoras).
- Mestre i Mestre, R. M. (2005). Hilando fino: migraciones autónomas de mujeres para trabajar en la industria del sexo. En M. Hernández Pedreño, *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia* (págs. 298-325). Murcia, España: Universidad de Murcia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (26 de mayo de 2015) *Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores* [decreto 1067 de 2015]. Diario oficial: 49.523.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (14 de septiembre de 2015) *Por el cual se reglamenta el Decreto 1772 de 2015* [decreto 1814 de 2015]. Diario oficial: 49.635.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (26 de julio de 2015) *Por medio del cual se crea un Permiso Especial de Permanencia* [resolución 5797 de 2017]. Diario oficial: 50.307.

- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre Migración*. Ginebra, Suiza. Obtenido de http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Ortiz Pérez, M. L. (8 de Marzo de 2018). ¿Existen en la ciudad de Medellín mecanismos asistenciales tendientes a garantizar los derechos humanos a los migrantes irregulares? (Y. Figueroa Mosquera, & G. Vizcaíno Guevara, Entrevistadoras).
- Presidencia de la República. (26 de Mayo de 2015). Decreto 1067. *Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*.
- Prieto-Godoy, Carlos Alberto, “*La situación de las migraciones internacionales mixtas, un desafío constante para el derecho internacional de los refugiados y el derecho de asilo*”, en *Díkaion* 22-1 (2013), pp. 83-107.
- Pulgarín Toro, A. F. (8 de Marzo de 2018). ¿Existen en la ciudad de Medellín mecanismos asistenciales tendientes a garantizar los derechos humanos a los migrantes irregulares? (Y. Figueroa Mosquera, & G. Vizcaíno Guevara, Entrevistadoras).
- Redacción El País. (2015). Obtenido de m.elpais.com.co/judicial/trata-de-personas-un-delito-invisible-y-silenciosa-en-el-valle-del-cauca.html
- Revista Semana. (2015). Obtenido de www.semana.com: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/el-infierno-perdido-de-los-migrantes/426329-3>
- Romero, M. (30 de Marzo de 2017). ¿Existen mecanismos asistenciales para garantizar los derechos humanos de los migrantes irregulares? (G. Vizcaíno, & J. Figueroa, Entrevistadoras).
- Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos fronterizos*. (A. Pastrana Izquierdo, C. Laudano, A. Pérez Orosco, & L. A. Núñez, Trads.) Traficantes de sueños.
- Serna Osorio, J. F. (11 de Mayo de 2015). Migrantes, bomba de tiempo que amenaza a Turbo. *El Colombiano*. Obtenido de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/migrantes-bomba-de-tiempo-que-amenaza-a-turbo-XB1892231>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2017). *Radiografía migratoria Colombia - Venezuela*. Bogotá D.C.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (28 de julio de 2017) *Por la cual se reglamenta el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017*. [Resolución 1272 de 2017]. DO: 50.308.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2017). *Radiografía migratoria Colombia - Venezuela*. Bogotá D.C.
- Vélez Loor vs. República de Panamá (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de Noviembre de 2010).

