

# LA CUESTIÓN SOCIAL

3

AÑO 26 N. 3, JULIO-SEPTIEMBRE 2018

*Documentos, ensayos, comentarios y reseñas de libros acerca de lo social*



Maina Mũtonya  
**Las migraciones transfronterizas  
en los países del Caribe/** págs. 205-229.

Alejandra Martínez Roa  
**Informe sobre migraciones en  
Colombia 2017/** págs. 230-270.

Rodrigo Guerra López  
**Educar para el bien común: hacia una  
nueva generación de católicos compro-  
metidos en la acción política/**  
págs. 271- 291.

Jesús Treviño Guajardo  
**Don Adolfo Antonio Suárez Rivera y su li-  
derazgo en las reformas constitucionales,  
en materia de libertad religiosa, a finales  
del siglo XX/** págs. 292-306.

# Presentación

En esta edición de *La cuestión social* abordamos temas de migración, educación y libertad religiosa. Importantes textos dan forma al inicio de la segunda mitad del año.

Maina Mũtonya nos acerca un tema poco conocido en nuestra región con el texto “Las migraciones transfronterizas en los países del Caribe”; se trata de un informe de los flujos migratorios en esta región tan conflictiva en cuanto al registro y control fronterizo. Así como en otras latitudes, la migración irregular en la región del Caribe es complicada y trae consigo riesgos para los desplazados, donde al estar conformada por islas abundan casos de embarcaciones no aptas para la navegación que, desafortunadamente, se traduce en decesos. Esto, aunado a la desigualdad que se da entre países caribeños, genera una movilización humana muy activa.

Otro caso de migración en el continente que podemos revisar a fondo es el “Informe sobre migraciones en Colombia 2017”, de Alejandra Martínez Roa, que nos presenta la situación actual de

movilidad humana en dicho país sudamericano y qué impacto ha tenido para su frontera la situación actual de Venezuela. En este informe se abordan las causas de migración tanto hacia fuera de Colombia como la recepción de refugiados y desplazados. Asimismo, se muestran datos de los desplazados por la violencia, situación indiscutiblemente social que requiere de nuestra atención.

“Educar para el bien común: hacia una nueva generación de católicos comprometidos en la acción política”, de Rodrigo Guerra López, hace hincapié en la importancia de formar las siguientes generaciones de católicos comprometidos y la dificultad que hay en ello a causa del actual deterioro en la transmisión intergeneracional de valores y creencias. Como punto histórico de inflexión, el autor señala el periodo de la Guerra Fría como detonante de esta crisis de ideología que ha sumido a las nuevas generaciones en un adormecimiento de la conciencia de comunidad y ha sumido más y más en el personalismo. Sin embargo, Rodrigo Guerra contempla en Latinoamérica

una llamada a ser signo y testimonio de que una nueva sociedad es posible.

Jesús Treviño Guajardo es el autor de "Don Adolfo Antonio Suárez Rivera y su liderazgo en las reformas constitucionales, en materia de libertad religiosa, a finales del siglo XX; se trata de un recuento de la lucha de este incansable pastor de la arquidiócesis de Monterrey. No es sólo un artículo de testimonios sobre don Adolfo, sino una radiografía precisa de la situación que prevalecía en la relación del Estado y la Iglesia en aquellos años. Aquí podrá leer la incesante lucha por hacer valer en nuestro país uno de los principales derechos humanos: la libertad religiosa, misma que ha sido ignorada o tergiversada en nuestro país, donde gobierno y fe son llamados a ser fuerzas antagónicas y, producto de esa inconformidad, es la población la que resiente los estragos. Gran líder, hombre de fe y promotor de nuestros derechos, don Adolfo Antonio Suárez Rivera.

# LA CUESTIÓN SOCIAL

**Documentos, ensayos, comentarios  
y reseñas de libros acerca de lo social**

## Directorio

### CONSEJO DIRECTIVO

Presidente Honorario Vitalicio: Emmo. Sr. Cardenal Roger Etchegaray.  
Presidente Honorario Vitalicio *in memoriam*: †Lorenzo Servitje Sendra.  
Presidente Honorario Vitalicio *in memoriam*: †Salvador Domínguez Reynoso.

### PRESIDENTE

María Lucila Servitje Montull.

### VICEPRESIDENTES

José Enrique Mendoza Delgado.  
Sergio de Jesús Castro Toledo.

### TESORERO

Jesús Antonio Damián Basurto.

### SECRETARIO

Manuel Gómez Díaz.

### VOCALES

Maria del Pilar Mariscal Servitje  
P. J. Benjamín Fernando Bravo Pérez

### VOCALES DEL CONSEJO

Raúl González Schmal, Francisco Javier Albarrán González, Rosario del Carmen Alfaro Osorio, Federico Altbach Núñez, Martha Aviña Dieguez, Mariano Azuela Güitrón, Javier Ballesteros de León, Constantino José Antonio de Llano Marhx, Mons. Guillermo Francisco Escobar Galicia, P. Mario Ángel Flores Ramos, Rafael Ibarra Farfán, Conrado Antonio Larios Prado, Mauricio Limón Aguirre, Alejandro Ma. Latapí Díaz, P. Manuel Olimón Nolasco, Adrián Ruiz de Chávez, María Eugenia Romo de

Murrieta, María de la Paz Sáenz de Soberón, Arcadio Valenzuela Valenzuela,  
Luis Javier Rubio Guerrero, OP.

### COMISIÓN DE VIGILANCIA

María Luisa Aspe Armella, Rogerio Casas-Alatraste Hernández, José Ignacio Mariscal Torroella, Juan Enrique Murguía Pozzi, Óscar Ortiz Sahagún y Román Uribe Michel.

**Director General:** Jorge Navarrete Chimés.

**La Cuestión Social**, es una publicación trimestral editada y publicada por la Asociación Mexicana de Promoción y Cultura Social, A. C., a través del **Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana**, con dirección en Pedro Luis Ogazón n. 56, Col. Guadalupe Inn, CP 01020, México, DF, Tels. 56614465, 56614169.

E-mail: [comunica@imdosoc.org](mailto:comunica@imdosoc.org) [www.imdosoc.org](http://www.imdosoc.org)

**Responsable de la edición:** Jorge Navarrete Chimés. Registro de correspondencia de 2a. Clase expedido en la Dirección General de Correos Publicación Periódica. Registro No. 129-93. Certificado de Licitud de Contenido (pendiente). Certificado de Licitud de Título (pendiente). No. de Reserva al Título del Derecho de Autor (pendiente). Registro ISSN en trámite. Distribución directa en el IMDOSOC.

Esta edición de La Cuestión Social constan de 700 ejemplares y se imprimió en MG Advanced Prepress Technology, S.A. de C.V. Canal Leningrado Mz. 34 Lt. 12, Col. Insurgentes, 09750, Ciudad de México, Tel: 5690 0463, [impvarel@hotmail.com](mailto:impvarel@hotmail.com).

**Coordinador de contenidos:** Gerardo Cruz González

**Diseño:** Minerva Lizeth Mondragón Garduño

**Corrección de estilo:** A. Alfonso Muñoz Chávez

**Suscripciones:** [martha.crm@imdosoc.org](mailto:martha.crm@imdosoc.org)

Los artículos publicados reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente el de la Asociación Mexicana de Promoción y Cultura Social, A. C.

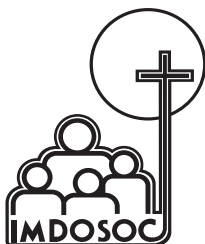
No se devuelven originales no solicitados.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Asociación Mexicana de Promoción y Cultura Social, A. C.

Precio del ejemplar: \$ 100.<sup>00</sup>

Suscripción anual: \$ 330.<sup>00</sup>

Suscripción para el extranjero Dlls. 80.<sup>00</sup>



# Las migraciones transfronterizas en los países del Caribe

Maina Mũtonya\*

Este informe se basa en una revisión de la literatura de expertos en el campo, así como importantes ONGs que han estado trabajando en el tema de la migración en el Caribe. Sin embargo, uno de los desafíos que ha limitado la investigación es la falta de información estadística reciente sobre el fenómeno de la migración —que mejor se ha descrito como irregular— en la región. Sin embargo, hay esfuerzos en el informe para proporcionar información cuantitativa basada en la literatura disponible. Estas estadísticas, aunque no están actualizadas, pueden formar un trasfondo importante para la investigación contemporánea, y también sirven como indicadores de la magnitud de la migración, así como del estado actual de la migración en la región.

La presencia de CMC y sus reuniones de consulta regulares es útil para delinear los esfuerzos para comprender mejor la situación en la región y explicar los esfuerzos que realizan los Estados

miembros para abordar la naturaleza compleja de las migraciones transfronterizas en los países del Caribe.

La perspectiva histórica en el informe ha sido crucial para tratar de trazar los patrones, los desafíos y los riesgos, así como para diseñar estrategias destinadas a mejorar la situación migratoria.

El informe ofrece una imagen general y amplia de la migración en el Caribe. Se espera que este estudio constituya una base para investigaciones sobre países individuales. El informe ha tomado algunos estudios de casos sobre temas muy específicos. Esto es útil para proporcionar un ímpetu y un fundamento para futuras investigaciones.

El ACNUR y la OIM han participado ampliamente en las discusiones sobre las migraciones transfronterizas en el Caribe y, como es evidente en la investigación, se hacen muchas referencias

a los estudios y acciones que en gran medida se atribuyen a estas organizaciones.

Con base en la escasa literatura sobre estadísticas actuales, así como información relevante para comprender el fenómeno de la migración en el Caribe en la actualidad, este informe se beneficiaría enormemente de la investigación de campo. El extenso trabajo de campo ayudaría a la investigación a obtener información práctica de las organizaciones que trabajan sobre el terreno, y probablemente cuya contribución no se haya publicado en ninguna forma. En segundo lugar, esto ayudaría si la investigación puede obtener información de los propios migrantes, en un esfuerzo por tener un conocimiento más amplio de la experiencia de la migración tanto en la región como dentro de países específicos.

### **Alcance y limitaciones**

- 1) A lo largo de la investigación, que ha involucrado consultar literatura sobre el tema, así como a expertos y agencias que trabajan en este campo, se ha vuelto difícil identificar datos demográficos actualizados (2017) y estadísticas de migraciones dentro del Caribe. Puede haber algunos datos, pero se

basa en investigaciones llevadas a cabo hace algunos años.

- 2) El contexto del Caribe, aunque extremadamente diverso, se caracteriza por la ausencia de mecanismos de entrada y derivación sistemáticos sensibles a la protección, mecanismos de detección de protección ineficaces y procedimientos de asilo gubernamentales nacientes o inexistentes. Como resultado, sólo un número relativamente pequeño de personas de interés son identificadas y registradas como solicitantes de asilo, de un volumen mucho mayor de migrantes vulnerables que se desplazan por el Caribe.
- 3) También existen medidas prácticas y legales insuficientes para salvaguardar la aplicación efectiva del principio de no devolución. Mientras tanto, la amplia dispersión geográfica de los refugiados, en las pequeñas islas del Caribe y los Estados ribereños, plantea desafíos logísticos particulares de identificar y abordar sus necesidades de protección y lograr soluciones duraderas.
- 4) Con el gran número de movimientos de personas hacia y en el Caribe que se llevan a cabo en embarcaciones no aptas

para la navegación, los incidentes críticos y las muertes en el mar han aumentado. Con frecuencia, los incidentes no se denuncian y, en ausencia de un sistema integral de recopilación de datos, es probable que la magnitud real del problema sea mayor de lo que sugieren los números. Muchos gobiernos en el Caribe implementan detención administrativa obligatoria o general como primera respuesta a todas las personas con estatus migratorio irregular, independientemente de las necesidades de vulnerabilidad o protección.

Con base en lo anterior, el informe podría ser deficiente en términos de cifras y cuando se especifique, no podían ser actualizados. Espero, sin embargo, que sin ellos el informe podrá servir a sus objetivos de investigación.

## Contexto histórico

La migración ha sido una parte fundamental de la vida en el Caribe durante siglos. El movimiento masivo de personas se remonta a la migración forzada de la trata de esclavos en los siglos XVII, XVIII y XIX, mientras que la dislocación social causada por la revolución haitiana (1791-1804) provocó que decenas de miles de personas se

desplazaran dentro del Caribe. La abolición de la esclavitud en el Caribe de habla inglesa en la década de 1830 también condujo a una mayor movilidad entre las islas.<sup>1</sup>

Pero la migración económica y voluntaria ha sido una característica particular de la región durante el último siglo. Incluso, antes de que la independencia llegara a la mayoría de los territorios de la región después de la Segunda Guerra Mundial, la gente del Caribe migraba en grandes cantidades en busca de trabajo, una vida mejor y escapar de las pequeñas y estrechas sociedades insulares. La mayoría de las migraciones del siglo XX se han dirigido hacia Europa y América del Norte, donde los lazos coloniales, poscoloniales o económicos son fuertes.

El movimiento hacia destinos fuera del Caribe continuó durante los años setenta y ochenta, pero se desaceleró a medida que los países receptores endurecieron las cuotas y controles de inmigración, y se hizo cada vez más irregular e indocumentado.

---

<sup>1</sup> En el transcurso del siglo, se estima que casi 6 millones de personas se mudaron del Caribe a Europa y América del Norte. Grandes oleadas de migración ocurrieron en los años 50 y 60, especialmente en Estados Unidos y Reino Unido.

La migración de mano de obra intra-caribeña también tiene una larga historia. En la última parte del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, miles de trabajadores abandonaron las colonias británicas como Jamaica y Barbados para trabajar en la construcción del Canal de Panamá. Para su apertura en 1914, se estima que 70,000 jamaicanos, 45,000 barbadenses y miles de Martinica, Guadalupe, las colonias holandesas y otros lugares, se habían mudado a Panamá.

Los migrantes se trasladaron a áreas donde el crecimiento económico, usualmente impulsado por la inversión estadounidense, creó una escasez de mano de obra. Esto constituía el factor de *atracción*, mientras que los motivos de *empuje* incluían pobreza, falta de oportunidades, sobrepoblación o escasez de tierras, y el deseo de ampliar horizontes. Las políticas gubernamentales, tanto en los territorios emisores como receptores, también podrían actuar como estímulo para la inmigración de mano de obra barata o la emigración de mano de obra excedente. La migración raramente tenía un estigma en los países emisores, ya que se le consideraba económicamente lógica y socialmente deseable. La migración también trascendió barreras lingüísticas y culturales. El movimiento siem-

pre fue uno desde la pobreza hacia una mayor oportunidad.

Sin embargo, en una región altamente dividida por el legado colonial, la cultura y el idioma, las minorías migrantes siempre han enfrentado la amenaza de la discriminación y exclusión. Tradicionalmente, las islas *grandes* o más desarrolladas, como Trinidad y Jamaica —cuyas economías, relativamente diversificadas, atraían a migrantes desde territorios más pequeños y pobres—, han menospreciado a sus vecinos. Se consideraba tradicionalmente que los granadinos en Trinidad eran incivilizados, mientras que los cortadores de caña de Guyana y San Vicente se enfrentaban a prejuicios en Barbados. Sin embargo, son los haitianos los más afectados por la discriminación en el Caribe, debido a la pobreza intratable de su patria y su identidad cultural distintiva. Como hablantes de un criollo con base en Francia, son lingüísticamente separados de las grandes comunidades de habla hispana o inglesa, mientras que la práctica del vudú, vilipendiada por las principales iglesias y medios de comunicación, los distingue para despertar más sospechas y temores.

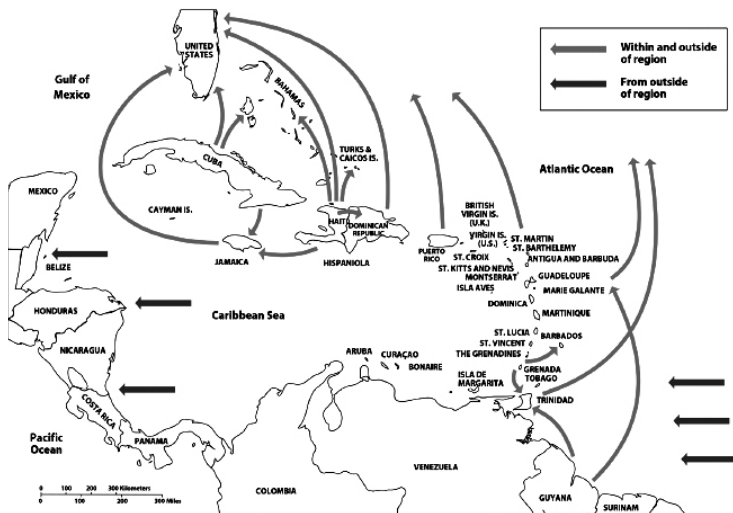
La migración irregular está aumentando en el Caribe, mientras

que las oportunidades para solicitar asilo apenas existen. La política con respecto a la mayoría de los migrantes irregulares caribeños se basa en la visión de los destinos potenciales, a saber, que los migrantes son más refugiados económicos que políticos. Cualquiera que sea la causa específica de la partida de un migrante, el movimiento tiene sus raíces en una compleja amalgama de factores políticos, socioeconómicos y, cada vez más, ambientales.

Los costos y riesgos económicos y emocionales que enfrentan los migrantes son altos, y los costos y desafíos económicos y políticos que enfrentan los gobiernos anfitriones también son altos. La migración irregular y la cuestión del asilo reflejan de manera conmovedora diversos aspectos de la pobreza y las enormes disparidades económicas que existen dentro de la región. Además, la migración irregular y la cuestión del asilo afectan en gran medida las relaciones diplomáticas entre los países del Caribe de origen y destino de la migración. Se necesitan políticas mejores y más reflexivas para abordar los problemas continuos relacionados con la migración irregular.

## **Patrones de migración en el Caribe hoy**

La migración irregular en el Caribe ha sido de gran importancia en la creación y desarrollo del Caribe. Las sociedades caribeñas actuales se formaron en gran parte a través de la inmigración, tanto forzada como libre. Posteriormente, la emigración ha desempeñado un papel cada vez más importante, con episodios continuos y superpuestos en el resto del Caribe y otras regiones, especialmente en Europa y América del Norte. Comunidades sustanciales del Caribe se han establecido en los principales destinos de traslado. Al mismo tiempo, siempre ha habido corrientes de migración de retorno a los respectivos países de origen y un movimiento circular entre países. Los migrantes y sus comunidades de origen han adoptado estrategias de medios de subsistencia que con el tiempo se han convertido en características transnacionales debido a los flujos asociados de personas, información, bienes y finanzas.



Fuente: Thomas-Hope (2003), en Waldropt-Bonair *et al.*, 2013.

La migración es un elemento que define al Caribe como región. La mayoría de los países aquí localizados son centros de origen, tránsito o destino de miles de inmigrantes anualmente, lo que propicia dinámicas sociales diversas y complejas. Geopolíticamente, esta subregión de América Latina incluye a los países y territorios caribeños que son islas. Está compuesta por 13 Estados soberanos y 16 territorios de ultramar (británicos, franceses, estadounidenses y holandeses). Geográficamente, se encuentra dividida entre los países que ocupan las llamadas Antillas Mayores y agrupan a Haití, República Dominicana, Jamaica y el Estado libre asociado a los Estados Unidos de América, Puerto Rico y los que conforman las Antillas Menores, localizadas en su mayoría en la parte oriental del Mar Caribe, conformadas por Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica,

Granada, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

Asimismo, la región abarca los territorios de ultramar de Guadalupe, Martinica, San Bartolomé y una parte de San Martín (Francia); Anguila, las Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, las Islas de Turcos y Caicos y Monserrat (Gran Bretaña); las Islas Vírgenes (Estados Unidos); y los Estados autónomos del Reino de los Países Bajos que incluyen a Aruba, San Martín y Curazao, y a los Municipios especiales de Bonaire, Saba y San Eustaquio (Riveros 2013; CIA World Factbook 2015). En la elaboración de este informe, se han tomado en cuenta estos parámetros geopolíticos que ayudan a entender de mejor manera los flujos migratorios tanto dentro como hacia fuera de la región.

En comparación con la migración a Estados Unidos y Europa, la migración dentro del Caribe en los últimos 40 años ha sido pequeña: se estima en 500,000 personas o 10% de la migración total. Los principales remitentes de inmigrantes a otros destinos del Caribe son Haití, República Dominicana, Guyana y Jamaica, mientras que los principales países receptores son Bahamas, Islas Vírgenes (británica y estadounidense) y las Islas de Turcos y Caicos. Estas cifras, sin embargo, cubren la migración documentada, y no incluyen la migración haitiana indocumentada a gran escala en la República Dominicana.

La migración intra-caribeña apunta a las disparidades entre aquellos territorios con crecimiento económico y demanda de mano de obra, y aquellos donde las oportunidades económicas son limitadas. En términos del Caribe moderno, la antigua dependencia de productos básicos como el azúcar ha sido, en muchos casos, reemplazada por una economía más diversificada, en la que sectores como el turismo se están expandiendo y en los que se requiere mano de obra. Algunas islas pequeñas en el Caribe oriental, como Antigua y Anguila, han disfrutado de un importante crecimiento del turismo durante las últimas tres

décadas, al igual que Bahamas y las Islas Turcas y Caicos; todas ellas han atraído a las comunidades de migrantes. Muchos territorios que disfrutaban de un crecimiento saludable del turismo también se benefician del apoyo directo de las potencias coloniales anteriores o existentes, como los territorios franceses de Martinica y Guadalupe, las islas de Puerto Rico, las Islas Vírgenes estadounidenses y Anguila. La isla compartida de San Martín, mitad francesa y mitad holandesa, ha atraído a grandes comunidades de migrantes debido al auge de la construcción y otras actividades relacionadas con el turismo.

Algunos territorios, menos desarrollados económicamente, actúan como puntos de transbordo para la migración indocumentada. Por ejemplo, la pequeña isla del Caribe Oriental de Dominica sirvió como un punto desde el cual los emigrantes haitianos y dominicanos (es decir, de la República Dominicana) fueron enviados a destinos como Guadalupe, San Martín y las Islas Vírgenes de Estados Unidos, según Ferguson (2003).

En algunos casos, la migración es bien recibida y alentada por el país anfitrión, como en el caso de profesionales y trabajadores calificados. Este tipo de migración es

normalmente oficial y documentada con un permiso de trabajo y residencia legal. Pero la migración documentada es rara, ya que la mayoría de los países del Caribe protegen sus mercados de trabajo profesionales, e incluso los acuerdos de libre comercio como los de la Comunidad del Caribe (Caricom) no permiten el movimiento irrestricto de mano de obra.

En muchos otros casos, la migración paralela e indocumentada se lleva a cabo. Aquí, los migrantes son más propensos a ser pobres, no cualificados y con bajos niveles de educación. Si bien estos individuos pueden ser *menos deseables* para la economía formal que sus contrapartes documentados, también están más inclinados a migrar, con menos acceso en el hogar a las oportunidades económicas. Su destino es por lo general dentro del Caribe, porque es más barato y fácil de alcanzar para poder entrar. Además de la frontera terrestre entre Haití y la República Dominicana, la migración indocumentada normalmente implica viajes relativamente cortos, tanto ilegales como peligrosos, como Haití a las Bahamas o República Dominicana a Puerto Rico.

Las mujeres se encuentran cada vez más a la vanguardia de la migración dentro del Caribe, ya que

los logros educativos crecientes y las aspiraciones económicas las alientan a abandonar sus países de origen. Las disparidades de género en la riqueza, el poder y la autoridad también pueden ser un importante factor de *empuje* en el Caribe. Según un informe de 1998, “esta región es la única en el mundo en desarrollo donde las mujeres predominan en la corriente migratoria”:

“La diferencia de sexo en la proporción de migrantes parece estar determinada en gran medida por las oportunidades de empleo disponibles en el país receptor de migrantes. Estas oportunidades existen en la industria del turismo como trabajadores de servicios en hoteles, tiendas de regalos, restaurantes y ocupaciones relacionadas. Parece que el viejo modelo de mujeres que viajan después de que sus compañeros se hayan conformado con la reunificación familiar ya no es la norma” (Ferguson, 2003).

El rostro cambiante de la economía del Caribe, con el cambio hacia otros sectores de servicios y turismo, ha proporcionado más oportunidades para las mujeres migrantes, sobre todo en el servicio doméstico, donde los empleadores están dispuestos a buscar mano de obra barata.

## Estadísticas recientes

La migración intrarregional, según el censo realizado por el CARICOM es de larga data. Las primeras migraciones se reportaron antes de la década de los ochenta. Esta migración se ha hecho estacionaria debido al crecimiento económico de algunos países, como es

el ya resaltado caso de Trinidad y Tobago o el auge del turismo en las Islas Vírgenes de Estados Unidos, Bahamas y Caimán (Thomas-Hope, 2001).

Según Thomas-Hope, la migración interregional establece su residencia en algunos países por las siguientes razones:

Razones para migrar	Desde	Hacia
Importancia del sector turístico	Guyana y Granada	Barbados, Antigua y St. Kitts y Nevis, Islas Vírgenes
	Jamaica*	Antigua y Barbuda, Anguila, las Islas Vírgenes Británicas, y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos
Obtención de ciudadanía basada en nacionalidad**	República Dominicana	St. Kitts y Nevis
Tener mejores condiciones de vida	Haiti	República Dominicana y Jamaica
	República Dominicana	Puerto Rico

Fuente: Thomas-Hope (2001) y SJRM (2008).

En lo que respecta al Caribe inglés, es importante destacar la migración juvenil, la cual ha crecido significativamente a partir del año 2000. Los datos ofrecidos por la CEPAL en el "Panorama Social del 2011" así lo demuestran.

### Emigración por grupos de edad y sexo en países caribeños de habla inglesa, 2000-2001

Países seleccionados	Grupo etario masculino					Grupo etario femenino				
	Menos de 15 años	15-24 años	24-44 años	45-64 años	65 años y más	Menos de 15 años	15-24 años	24-44 años	45-64 años	65 años y más
Antigua y Barbuda	5	8	35	34	18	6	10	40	29	15
Bahamas	...	13	49	25	13	...	16	56	21	7
Barbados	...	4	20	38	38	...	4	21	41	34
Belice	...	22	46	24	8	...	25	49	19	7
Bermudas	...	7	41	38	14	...	7	40	38	15
Dominica	12	10	36	24	18	13	11	36	23	17
Granada	4	5	32	32	27	4	8	30	31	27
Jamaica	10	25	42	10	4	10	23	38	14	5
Montserrat	...	11	25	32	32	...	15	27	24	34
Saint Kitts y Nevis	...	8	39	33	20	...	11	38	29	22
Santa Lucía	...	13	37	29	21	...	16	39	26	19
San Vicente y las Granadinas	...	7	38	33	22	...	11	41	28	20
Islas Turcas y Caicos	...	8	42	38	12	...	12	47	29	12
Trinidad y Tobago	...	26	41	24	9	...	25	38	26	11

Fuente: "Panorama Social de América Latina 2011" (CEPAL, 2011).

Como se muestra en la tabla anterior, la población migrante en los referidos países caribeños tiene un rostro joven. Más de un cuarto de la población migratoria, de países como Trinidad y Tobago y Jamaica, son emigrantes entre 15 y 24 de años. El principal grupo migratorio es el comprendido entre 25 y 44 años, tanto para hombres como para mujeres. Esto significa que de los países referidos salen personas en plena edad productiva y en proceso de formación superior (Amezquita, p. 212).

### Desafíos

La región del Caribe se enfrenta a un fenómeno cada vez más complejo de migración mixta que involucra a solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de la trata de personas y apátridas, junto con otras categorías de migrantes. Los propios Estados y territorios del Caribe son países de origen, destino y tránsito de miles de personas que cruzan una frontera internacional, incluidas las personas que necesitan protección internacional cada año. La región también es una puerta de entrada para refugiados y solicitantes de asilo que intentan llegar a América del Norte en grandes grupos de migrantes por tierra, aire y mar; recientemente se ha visto un fuerte aumento en el número de llegadas

extra-continenciales, en particular de Siria.

Los riesgos y problemas que enfrentan los migrantes irregulares hoy en día, dejando a un lado el viaje en sí, son muchos. El estatus de indocumentado significa la amenaza continua de deportación, aunque esto es más probable en territorios como los DOM franceses que en cualquier otro lugar. En República Dominicana, los ejercicios regulares de deportación a gran escala se dirigen a cualquier persona de “aspecto haitiano” (es decir, negro) o cuyo acento traiciona los orígenes haitianos. Vivir sin un estatus oficial también presenta problemas de acceso a educación, cuidado de la salud, vivienda y otras formas de asistencia oficial. También produce una vulnerabilidad considerable en caso de abusos por parte del empleador. Los trabajadores domésticos pueden ser abusados sexual o emocionalmente con impunidad, mientras que los trabajadores en el sector informal, sin el apoyo de los sindicatos o de la comunidad en general, pueden ser despedidos sin razón o simplemente no pagados.

Un riesgo más amplio es el que plantea el racismo o la xenofobia. Esto, según un estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 1999), es una

experiencia más o menos universal para los inmigrantes ilegales. En el Caribe, las percepciones negativas de diferencias culturales o étnicas parecen ocurrir bajo condiciones de tensión social como real o imaginaria competencia por trabajos y servicios. El racismo también es un factor, incluso en sociedades donde la mayoría de la gente es negra, pero la raza normalmente interactúa con la pobreza como motivo de discriminación. “Las características raciales y la pobreza —escribe Elizabeth Thomas-Hope (2003)— producen imágenes xenofóbicas de los haitianos por poblaciones que son negras y tratan de salir de la pobreza”. La xenofobia también puede ser una cuestión de política, con políticos y partidos azotando un sentimiento antiinmigrante para sus propios fines.

La actitud de los gobiernos, tanto en los países de origen como de destino, a menudo es ambigua en lo que respecta a la migración indocumentada. La migración, cualquiera que sea su forma, puede verse como una respuesta positiva al desempleo y la tensión económica, produciendo una *válvula de seguridad* social. Aumenta el ingreso de divisas a través de los pagos de remesas enviados a casa por los migrantes, y reduce el desempleo y la demanda de escasos

recursos. Los críticos de este punto de vista argumentan que las remesas tienen poco impacto positivo a largo plazo, son insostenibles y aumentan la dependencia, mientras que el movimiento hacia afuera de la población activa y educada de un país en desarrollo a menudo se considera una “fuga de cerebros” indeseable. Aun así, los gobiernos de Haití y República Dominicana han hecho poco o nada para evitar la emigración indocumentada. Esto se debe en parte a la imposibilidad práctica de vigilar las fronteras y los puertos, y en parte porque a los gobiernos no les interesa bloquear a los posibles migrantes.

Los gobiernos y otros grupos poderosos en los países receptores también son ambivalentes con respecto a la migración indocumentada. Los políticos y los medios de comunicación son a veces inclinados a considerar el asunto como un problema, afirmando que los inmigrantes ponen presión intolerable sobre los servicios sociales y el medio ambiente. Sin embargo, son conscientes de que los migrantes vienen porque saben que encontrarán empleo, porque hay una demanda constante de mano de obra barata y, por ende, indocumentada.

“Parte de la dinámica y la ironía de la migración irregular es la necesidad de mano de obra barata y no calificada en países que experimentan períodos de crecimiento económico. A pesar de los reclamos de los gobiernos por comprometerse a detener estos movimientos, muchos de los factores que influyen en el movimiento se encuentran en las mismas relaciones y negociaciones que tienen lugar entre los países de inmigración y emigración” (Thomas-Hope, 2003).

En este sentido, tanto los países de origen como los de destino tienen interés en continuar el flujo de migración indocumentada. Sin embargo, lo que los países receptores intentan evitar es el establecimiento de comunidades permanentes de inmigrantes. Como resultado, gran parte de la controversia que rodea a la migración indocumentada se refiere a la cuestión del estado legal, residencia y ciudadanía. Otra ironía es que muchos migrantes en busca de una vida mejor descubren que su tierra prometida contiene más pobreza, explotación y choques culturales.

### **Buenas prácticas**

En la reunión de Consultas de Migración del Caribe (CMC) sobre la Implementación del Plan de Ac-

ción de Brasil, celebrado en Bahamas en diciembre de 2017, varios países del Caribe identificaron y compartieron sus buenas prácticas en una reunión cuyo tema fue la “protección de refugiados”.

Antigua y Barbuda compartió las buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la experiencia reciente de evacuar y dar cabida a 1,500 personas internamente desplazadas debido a múltiples huracanes. Se subrayó la dimensión multisectorial de la respuesta para garantizar acuerdos de recepción seguros, bases de datos de registro, perfiles y sistemas de evacuación de procesamiento. La respuesta multifacética implicó el análisis y asignación de recursos humanos y materiales, incluidos alimentos y alojamiento, así como la identificación de personas con necesidades especiales y la provisión de apoyo psicosocial. Las lecciones aprendidas incluyeron la necesidad de mantener una perspectiva de derechos humanos para prevenir, planificar y elaborar estrategias de antemano. En particular, se señaló la importancia de la dimensión de colaboración para hacer frente a los desastres naturales y el desplazamiento inducido por el clima.

Desarrollos específicos también fueron presentados como buenas

prácticas durante la consulta. Trinidad y Tobago ilustra los pasos que están tomando después de unirse a la Iniciativa de Garantía de Calidad (QAI, por sus siglas en inglés) para implementar la Política Nacional de Refugiados de 2014, con el objetivo de construir un sistema de asilo nacional sólido basado en principios de transparencia, eficiencia y debido proceso, incluida la transferencia escalonada de la responsabilidad de la Determinación de la Condición de Refugiado (RSD, por sus siglas en inglés) al Gobierno. Trinidad y Tobago describió el proceso y los pasos para alcanzar este objetivo, incluido el establecimiento de una unidad de refugiados, en ausencia temporal de legislación específica. A este respecto, se llamó la atención sobre la necesidad de una capacitación sistemática para los funcionarios de inmigración y la necesidad de diseñar un plan de acción y un conjunto de herramientas sobre los pasos y procedimientos para garantizar el acceso al asilo.

Bahamas presentó los avances del Grupo de Trabajo sobre Migración, presidido por la Oficina del Fiscal General, que se estableció después de la Conferencia Regional de 2014 celebrada en las Islas Caimán en el contexto de las conmemoraciones del 30° Aniver-

sario de la Declaración de Cartagena. De particular interés fue el hecho de que, en ausencia de una legislación específica sobre refugiados, una de las principales tareas del Grupo de Trabajo sobre Migración es el desarrollo de procedimientos operativos estándar (SOP, por sus siglas en inglés) detallados para los procesos de asilo. En la misma línea, el Grupo de Trabajo sobre Migración reúne a varias partes interesadas que se centran en la implementación efectiva de las obligaciones relacionadas con la migración de Bahamas, en virtud de los tratados de derechos humanos de la ONU. Bahamas también anunció que se convirtió en el primer país caribeño en desarrollar documentos de viaje de la Convención de la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional), legibles por máquina para los refugiados.

Se presentó la buena práctica de Islas Caimán con respecto a las instalaciones de recepción para migrantes y sus salvaguardias para las personas con necesidades especiales de protección. En la gran mayoría de los casos, al llegar a Islas Caimán, se desconoce la identidad de la persona y el proceso se maneja con arreglos de control fronterizo. Los procedimientos de recepción están destinados a identificar a menores, personas

con problemas de salud y aquellos que necesitan protección internacional; en estos casos, la persona es retirada de la detención y colocada en otro lugar. Tres categorías de personas están específicamente protegidas: 1) menores no acompañados; 2) mujeres embarazadas o acompañando a un menor que padece una enfermedad contagiosa grave; 3) cuando la detención pondría en peligro la seguridad física o el bienestar de una persona. Si se determina que una persona no representa un riesgo específico o tiene necesidades especiales, esta persona se encuentra detenida en el Centro de Detención de Inmigrantes, que es una instalación de baja seguridad. Se enfatizó que las personas no están bajo custodia policial, a menos que cometieran delitos o representaran un peligro potencial. A las personas que ya se encuentran en el territorio que buscan asilo se les puede permitir permanecer en la comunidad como alternativa a la detención; pueden permanecer bajo el cuidado de un miembro de la comunidad, grupo de la iglesia o agencia de ayuda de ONG. Los migrantes pueden alojarse en hoteles o casas de huéspedes, centros cívicos comunitarios y hogares privados.

## La política de migración del Caribe

El Caribe es una de las pocas regiones del mundo que no cuenta con un foro colectivo sobre migración, donde los países pueden debatir e identificar cuestiones e intereses comunes, así como las diferencias. El coordinador regional de la OIM para el Caribe, Robert Natiello, argumenta que “si el Caribe puede formar y consolidar una conferencia de consulta intergubernamental permanente, la región daría un paso adelante, cumpliría objetivos internacionales en la gobernanza regional de la migración y definiría parámetros de gobernanza en los territorios”.

La libre movilidad de personas dentro de países de la Comunidad del Caribe (CARICOM)<sup>2</sup> continuó

---

<sup>2</sup> CARICOM fue fundada en 1973 como un mecanismo de cooperación regional para promover la integración económica y la cooperación entre los Estados miembros. En la actualidad, son miembros los Estados de: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago, y el territorio británico de Monserrat. Participan en calidad de asociados los territorios británicos de ultramar: Anguilla, Islas Caimán, Islas Vírgenes

generando preocupación entre los Estados miembros en 2015, a pesar de los esfuerzos realizados por adoptar medidas que salvaguarden los derechos de los migrantes provenientes de países miembros.

y Turcos y Caicos, al igual que Bermuda; y en calidad de observadores los Estados de: Aruba, Colombia, República Dominicana, México, Países Bajos insulares, Puerto Rico y Venezuela (Caribbean Community Secretariat 2015).

En este contexto, Barbados aprobó una enmienda a su legislación migratoria conocida como Immigration [Amendment] Act, 2014, 19 el 4 de marzo del 2015. Con esta reforma, se regula la entrada y salida de personas de este país, así como la provisión de permisos de trabajo y la remoción, detención y deportación de personas que han sobrepasado su tiempo de estadía.

**Los diez principales destinos de la inmigración intrarregional en el Caribe Insular, organizados según stock de inmigrantes**

	Stock Total Inmigrantes	Tasa de Inmigración (% de la población)	Stock de Inmigrantes Caribe Insular	Inmigración Intrarregional (% del total)	Principales países de origen en el Caribe Insular (con más del 5% de la inmigración intrarregional)
República Dominicana	415,564	4.0%	340,206	81.9%	Haití (96.8%)
Puerto Rico	274,972	7.6%	73,212	26.6%	República Dominicana (79.1%) y Cuba (18.2%)
Islas Vírgenes EE.UU.	56,721	53.3%	38,093	68.2%	San Cristóbal y Nieves (18.3%), Dominica (14.2%), RD (12.0%), Antigua y Barbuda (11.9%), Puerto Rico (10.5%), Santa Lucía (8.9%), Islas Vírgenes Británicas (6.4%)
Bahamas	59,306	18.3%	38,259	64.5%	Haití (72.1%) y Jamaica (19.6%)
Guadalupe	98,507	21.0%	30,463	30.9%	Haití (50.2%), Martinica (31.0%) y Dominica (14.4%)
San Martín	27,295	86.0%	19,778	72.5%	RD (17.9%), Haití (13.9%), Jamaica (12.0%), Guadalupe (10.4%), Dominica (7.6%), Curazao (7.2%), Aruba (6.5%) y San Cristóbal y Nieves (5.3%)
Trinidad y Tobago	49,883	4.1%	17,975	36.0%	Granada (44.7%), San Vicente y las Granadinas (35.8%), Jamaica (8.3%) y Barbados (5.9%)
Antigua y Barbuda	28,083	30.4%	16,042	57.1%	Dominica (29.6%), Jamaica (24.9%), RD (11.1%), Monserat (7.1%) y San Vicente y las Granadinas (5.7%)
Curazao	37,611	25.3%	15,069	40.1%	República Dominicana (37.9%), Países Bajos Holandeses (15.5%), Haití (13.1%), Aruba (11.3%) y Jamaica (8.6%)
Islas Caimán	23,726	39.5%	10,841	45.7%	Jamaica (86.3%) y Cuba (6.3%)

Fuente: "Panorama Social de América Latina 2011" (CEPAL, 2011).

Esta reforma en política migratoria recibió duras críticas entre los países miembro de este foro regional, pues impone controles más estrictos a los extranjeros que llegan al país, especialmente a nacionales de los Estados que conforman el Caribbean Single Market Economy (CSME), que intentan quedarse en Barbados más allá de los seis meses permitidos bajo el acuerdo de libre movilidad (Immigration [Amendment] Act 2014). En este sentido, ha habido denuncias de deportaciones realizadas por las autoridades de este país en los medios de comunicación que dan cuenta de la deportación de 55 ciudadanos guyaneses y 50 jamaicanos desde 2013 (*Barbados Today*, 2015). Adicionalmente, se han podido encontrar noticias sobre la negativa de entrada de 326 ciudadanos jamaicanos a Trinidad y Tobago en 2015 (*The Jamaican Observer*, 2016). En este escenario, los diferentes países miembro del CARICOM manifestaron también su preocupación por la intensificación en las deportaciones de inmigrantes haitianos por parte de República Dominicana, una vez concluido el Plan de Regularización de Extranjeros en situación irregular a finales del 2015. Cabe mencionar que este hecho podría continuar dilatando la integración de República Dominicana a este foro regional.

De igual forma, la fragilidad de CARICOM para velar por el cumplimiento del acuerdo de libre movilidad de sus ciudadanos por los países miembro del CSME se pone de manifiesto en su incapacidad para lidiar con las deportaciones masivas de las que han sido objeto inmigrantes haitianos radicados en Bahamas, a pesar de que, paradójicamente, este foro mantuvo su vigésimosexta reunión interseccional de la Conferencia de Jefes de Estado de CARICOM en Nassau el 26 y 27 de febrero de 2015 (*Government of the Bahamas*, 2015).

De lo anterior, está claro entonces que la región del Caribe se enfrenta a un fenómeno cada vez más complejo de migración mixta que involucra a solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de la trata de personas y apátridas, junto con otras categorías de migrantes. La participación de los Estados del Caribe en el Proceso Cartagena +30, que resultó en la adopción de la Declaración y el Plan de Acción de Brasil en diciembre de 2014, ha presentado nuevas oportunidades para promover la protección de los refugiados en la región. La Declaración y el Plan de Acción de Brasil han creado un impulso para el desarrollo de capacidades e intercambios de buenas prácticas en toda América y han impulsado el establecimiento de

Caribbean Migration Consultations (CMC), un foro regional para discutir la protección de refugiados en el contexto de la migración mixta. Veinte países del Caribe participaron en la Primera Reunión Técnica de las Consultas Migratorias del Caribe, celebrada en Trinidad y Tobago en diciembre de 2016. Destacaron su compromiso de promover enfoques más consistentes para la protección de los refugiados y las cuestiones migratorias, el fortalecimiento de las alianzas, el aumento de la capacidad y formas innovadoras de compartir la responsabilidad en la región. La introducción de la Iniciativa de Garantía de Calidad (QAI) en la región y la Guía Técnica del ACNUR para el Desarrollo de la Legislación de Refugiados en el Caribe también presentan nuevas oportunidades para guiar el desarrollo de sistemas de asilo integrales en el Caribe.

El contexto del Caribe, aunque extremadamente diverso, también se caracteriza por la ausencia de mecanismos de entrada y derivación sistemáticos sensibles a la protección, mecanismos de detección de protección ineficaces y procedimientos de asilo gubernamentales incipientes o inexistentes. Como resultado, sólo un número relativamente pequeño de personas de interés están siendo

identificadas y registradas como solicitantes de asilo, de un volumen mucho mayor de migrantes vulnerables que se desplazan por el Caribe. También existen medidas prácticas y legales insuficientes para salvaguardar la aplicación efectiva del principio de no devolución.

Mientras tanto, la amplia dispersión geográfica de los refugiados, en las pequeñas islas del Caribe y los Estados ribereños, plantea desafíos logísticos particulares para el ACNUR a la hora de identificar y abordar sus necesidades de protección y lograr soluciones duraderas. Debido al gran número de movimientos de personas que se realizan a través del Caribe en embarcaciones no aptas para navegar, los incidentes críticos y las muertes en el mar han aumentado. Con frecuencia, los incidentes no se denuncian y, a falta de un sistema integral de recopilación de datos, es probable que la magnitud real del problema sea mayor de lo que sugieren los números. Muchos gobiernos en el Caribe implementan detención administrativa obligatoria o general como primera respuesta a todas las personas con estatus migratorio irregular, independientemente de las necesidades de vulnerabilidad o protección.

Un informe del ACNUR señala que los centros de detención suelen estar superpoblados y carecen de las condiciones adecuadas de higiene y seguridad. En algunos casos, los migrantes irregulares se encuentran en el mismo espacio con delincuentes. Esto, junto con la falta de un marco legal suficientemente explícito y detallado y el acceso a una representación legal competente, además de la escasa información sobre la práctica de detención, y pocos mecanismos para revisar la legalidad de la detención, a menudo resulta en detención arbitraria o prolongada en condiciones que están muy por debajo de los estándares mínimos internacionales. A pesar de su magnitud, este problema ha permanecido en gran parte invisible debido a la ausencia de un monitoreo sistemático de la detención.

Al mismo tiempo, durante las visitas a varios centros de detención, ACNUR identificó numerosos casos que necesitan protección internacional. Sin embargo, están surgiendo algunos acontecimientos positivos, y varios países del Caribe están introduciendo gradualmente alternativas a la detención. La adopción del Plan de Acción de Brasil puso en marcha compromisos para crear un proceso consultivo regional en el Caribe. En 2015, ACNUR y OIM sostuvieron

consultas bilaterales con varios países que confirmaron su interés y apoyo para la creación de dicho mecanismo para el Caribe.

Para comenzar este proceso, ACNUR organizó una reunión preparatoria para el Caribe en la ciudad de Belice en enero de 2016, con la participación de Aruba, Bahamas, Belice, Islas Caimán, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago e Islas Turcas y Caicos. Esto llevó a la creación de Caribbean Migration Consultations (CMC). Durante la segunda mitad de 2016, 25 países de todo el Caribe fueron invitados a la primera reunión sustantiva del CMC, celebrada en Trinidad y Tobago. El propósito de la reunión era:

- 1) Crear un foro regional y desarrollar un enfoque coordinado para la gestión de la migración mixta.
- 2) Establecer un Centro de Manejo de la Información del Caribe para la recopilación de información regional y el intercambio de información.
- 3) Crear consultas de políticas migratorias sistemáticas, que pueden conducir a reuniones periódicas de jefes de inmigración.

Al final de la reunión en 2016, CMC se estableció como un pro-

ceso consultivo regional sobre migración. Los siguientes objetivos fueron establecidos para CMC:

- 1) Crear un foro no vinculante que permita a los países miembro discutir abiertamente los temas de migración, a fin de desarrollar esfuerzos regionales coherentes y coordinados para la gestión efectiva de la migración.
- 2) Coordinar y promover el intercambio de información entre los Estados miembro, con énfasis en el intercambio de buenas prácticas relacionadas con la gobernanza de la migración.
- 3) Desarrollar políticas con un enfoque basado en los derechos dirigido a una gobernanza integral y efectiva de la migración en la región. Las áreas específicas del debate de la CMC incluyen la gestión de fronteras, el intercambio de datos, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la lucha contra la trata de personas y la protección de refugiados.

Los Estados miembro incluyen: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas,

Surinam y Trinidad y Tobago. OIM y ACNUR se sientan en el CMC como organizaciones observadoras.

## Análisis

La migración irregular es un tema de gran interés para la subregión, no sólo por lo que sucede en sus territorios en relación con los inmigrantes, sino también, y quizás lo más importante, por las violaciones a los derechos humanos y los riesgos para la integridad personal sufridos cada año por su gente mientras están en tránsito, especialmente fuera de la subregión, a América del Norte, particularmente a Estados Unidos, o a otros países sudamericanos, especialmente Chile, y también Brasil, que recientemente ha perdido relevancia como destino. Con respecto a las consecuencias de tales movimientos, en el Caribe, entre enero de 2014 y julio de 2017, la OIM registró las muertes, en su mayoría por ahogamiento, de 319 migrantes y la desaparición de cinco, de los cuales 279 fueron identificados como caribeños, 24 como sudamericanos y 1 como asiático.

En ese mismo período, según datos de la OIM discriminados por origen, hubo 286 muertes y 24 desapariciones de migrantes caribeños, 279 de esos casos tuvieron lugar en el Caribe mismo, 17

en América del Sur, 10 en América Central, incluido México, y 4 en la frontera entre Estados Unidos y México. En cuanto a la trata de personas, el último informe sobre este tema emitido por el Departamento de Estado de Estados Unidos (Estados Unidos, 2017a) incluye la mayoría de los territorios del Caribe en el nivel 2, que consta de aquellos países cuyos gobiernos no cumplen plenamente las disposiciones de la Ley de Protección de Víctimas de la Trata (TVPA), pero están haciendo grandes esfuerzos para cumplir con ellos.

Una fuente particular de preocupación son los riesgos que enfrentan los migrantes irregulares o los solicitantes de asilo que viajan en embarcaciones precarias, así como la falta de ayuda, y en ocasiones el maltrato, que sufren los migrantes en América del Sur y Central, incluido México. Además, considerando que el fin de la política estadounidense de “pie seco y pie húmedo” tiende a terminar con la migración cubana a través de México mientras crece la migración haitiana; es a este último a quien se le debe prestar atención, especialmente considerando las críticas condiciones económicas y sociales en Haití, que merece recibir tratamiento de emergencia humanitaria especial, como lo exigió un grupo notable de insti-

tuciones y personas recientemente convocadas.

Específicamente para los haitianos que ya se encuentran en los Estados Unidos, se deben hacer demandas para que se mantenga el Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés), extendido a enero de 2018. Dentro de esta subregión también hay violaciones a los derechos de los migrantes y solicitantes de asilo que merecen atención (ver: CIDH, 2014; Estados Unidos, 2017b; Márquez *et al.*, 2017, entre otros). La solución pertenece a la propia subregión, que debe comprometerse a resolver este problema antes de exigir que se aborden situaciones similares en otras partes del mundo.

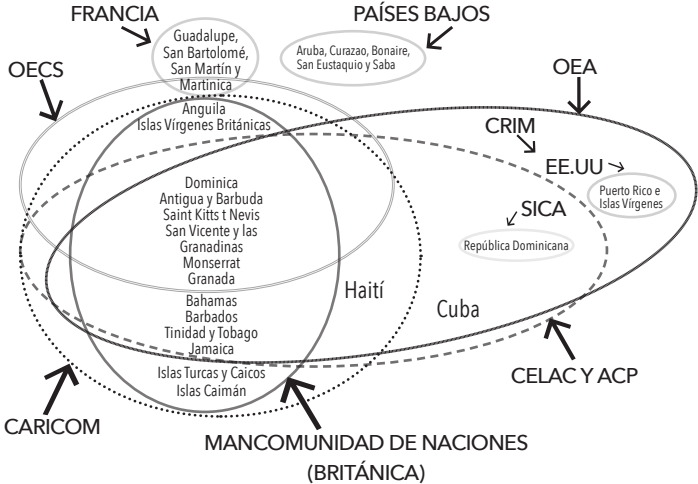
## Recomendaciones

El Caribe carece de un foro único común que convoque exclusivamente a todos sus países y dependencias para el debate y la toma de decisiones en relación con cuestiones e intereses comunes, así como las diferencias, debido a la falta de autonomía de los territorios dependientes. A pesar de esto, los múltiples espacios de integración, diálogo y cooperación —además de las Naciones Unidas— donde los países de esta subregión participan, podrían

brindar una oportunidad para la gobernanza conjunta de la migración en general y específicamente en relación con el GCM, aunque los espacios primordiales y decisivos para la gobernanza son aquellos a

nivel de país, porque es allí donde los inmigrantes son aceptados o rechazados y la observancia o negación de sus derechos se lleva a cabo.

**Espacios de integración multilateral, cooperación o diálogo del Caribe relevantes para el tema migratorio, por territorios incluidos, 2017**



Fuente: Latin American and Caribbean Regional Preparatory Meeting of International Migration Experts on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration August 30 And 31, 2017 ECLAC, Santiago de Chile, p. 8

Las Consultas Migratorias del Caribe (CMC) mencionadas anteriormente, han sido impulsadas por la OIM con el apoyo del ACNUR. Si logran consolidarse y convertirse en una conferencia de consulta intergubernamental permanente, el Caribe daría un paso adelante en términos de gobernanza subregional de la migración y la definición de directrices para la gobernanza en sus territorios. Además, se convertiría en un cuerpo clave capaz

de impulsar la implementación del GCM. Hay algunos proyectos de agencias intergubernamentales dirigidos a mejorar la gobernanza de la migración. La Plataforma de Información del Caribe para la Gobernanza de la Migración (CIPMG) es una iniciativa respaldada por la OIM dedicada a avanzar en la difusión e intercambio de información dirigida a mejorar la gobernanza migratoria en el Caribe. Además, esta subregión se beneficia par-

cialmente de los proyectos de migración laboral liderados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de su oficina regional para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

La presencia de la oficina regional de CEPAL es un punto positivo. Dado que todos los países independientes son Estados miembro y todas las dependencias son miembros asociados, esta oficina regional sirve de foro para la reflexión subregional que facilita el contacto y la cooperación entre sus miembros. Sin embargo, sin la participación de otros actores comprometidos, la gestión del gobierno no constituye la gobernanza y esto es algo que la subregión debe continuar. Afortunadamente, hay una serie de instituciones de la sociedad civil con experiencia en materia de migración, pero necesitan espacios formales cada vez más relevantes para que contribuyan a la gobernanza y respalden la creación y el fortalecimiento de organizaciones de migrantes, que también necesitan estar involucrados en los procesos.

Hay otras situaciones que pueden ayudar a comprender las migraciones en el Caribe y merecen atención, si se quieren alcanzar los objetivos establecidos en la Coalición Mundial para la Migración

(GCM). Las situaciones especiales que han contribuido al aumento del número de emigrantes subregionales y de personas que buscan refugio incluyen: pobreza en Haití, economías débiles e inestables —especialmente en territorios más pequeños— y ciertas políticas o medidas impuestas a cubanos y haitianos en los países de destino.

Con respecto a la situación en Haití, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoció recientemente que para lograr una estabilidad duradera y sostenible, era necesario avanzar en la reconstrucción del país y en su desarrollo social y económico, incluidas las mujeres y los jóvenes, y reiteró la necesidad de que la seguridad esté “acompañada del desarrollo sostenible en sus dimensiones social, económica y ambiental, incluidos los esfuerzos en la reducción del riesgo y la preparación para abordar la extrema vulnerabilidad del país a los desastres naturales” (Naciones Unidas, 2017a: 2).

Dos meses después del pronunciamiento de las Naciones Unidas (mayo de 2017), representantes de organizaciones internacionales de cooperación, universidades y derechos humanos, organizaciones de migrantes y de la sociedad civil de diferentes países emitie-

ron una declaración conjunta para proponer a Haití como “país de especial importancia para la agenda” del Pacto Mundial sobre Migrantes y Refugiados y considerar a los afrodescendientes haitianos sujetos a protección especial en casos específicos en el marco del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para los Afrodescendientes (2015-2024).

A modo de conclusión, la estrecha cooperación entre los países del Caribe es la clave para abordar los flujos de refugiados y migrantes de forma segura y humana, y la región del Caribe está estableciendo normas para otras partes del mundo en su enfoque de este problema según Matthew Reynolds, representante regional de ACNUR para Estados Unidos y el Caribe.

Uno de los principales problemas de la migración irregular es que a menudo tiene el efecto de debilitar la integridad de la migración como un fenómeno social natural que debe fomentarse en beneficio de los países y sociedades, tanto emisores como receptores. En particular, dada la mayor apreciación de las ventajas de promover el desarrollo en los países de origen y del importante papel que las remesas pueden desempeñar a este respecto, queda mucho trabajo por hacer.

## Bibliografía

- Caribbean Migration Consultations, CMC (2017) *Report on Implementation of The Brazil Plan of Action: Consultation for the elaboration of a triennial report on progress: Chapter 5: Solidarity with Caribbean*, Bahamas 4-6 December 2017.
- Cartagena+30 (2014). *Caribbean civil society and academia position paper in the framework of Cartagena+30 commemoration*, Grand Cayman, 9 de septiembre de 2014.
- Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA) (2016). *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015*. Santo Domingo: Editora Búho. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2014).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL 2011, “Panorama social de América Latina” (Santiago de Chile: CEPAL).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2014). Comunicado de Prensa: *CIDH condena sentencia del Tribunal Constitucional de Re-*

pública Dominicana. 6 de noviembre de 2014. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/130.asp>

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC (2017) Summary Report: *Latin American and Caribbean Regional Preparatory Meeting of International Migration Experts on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. 30 y 31 de agosto de 2017, Santiago de Chile.
- Ferguson, James (2003). *Migration in the Caribbean: Haiti, the Dominican Republic and Beyond*, Minority Rights Group International, Londres.
- International Organization for Migration (IOM) (2017). Press Release: *Caribbean Consultation for Global Compact for Migration Held in Trinidad and Tobago*. 28<sup>th</sup> November, 2017. <http://www.iom.int/news/caribbean-consultation-global-compact-migration-held-trinidad-and-tobago>
- International Organization for Migration (IOM) Regional Office for Central America, North America and the Caribbean, (2016), Press report: *Caribbean Migration Consultations (CMC): A Regional Platform to Discuss Migration*. <http://rosanjose.iom.int/site/en/blog/caribbean-migration-consultations-cmc-regional-platform-discuss-migration>
- International Organization for Migration, IOM (2016) Caribbean Migration Consultations (CMC). <https://www.iom.int/caribbean-migration-consultations-cmc>
- Marmora, L. (1999) *International Migration Policies and Programmes*, Geneva, International Organization for Migration.
- Mejia, William (2017), “Panorama de la migración internacional en el Caribe”, sin publicar. CEPAL y CELADE, Mexico.
- Salazar, Luis Suarez y Gloria Amézquita (2013). *El Gran Caribe en el Siglo XXI: Crisis y Respuestas*. CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), Buenos Aires, Argentina.
- Salcedo, A. 2016. “Tendencias de las migraciones en el Caribe Insular”, en Petrozziello, A. (Ed.). *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015*. OBMICA. Santo Domingo: Editora Búho.

- Servicio Jesuita a Refugiados/as y Migrantes (SJR/M) 2008 *Informe Flujo Migratorio*, Santo Domingo.
- Thomas, Adelle and Lisa Benjamin, (2018) “Policies and mechanisms to address climate-induced migration and displacement in Pacific and Caribbean small island developing states”, *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, Vol. 10 Issue: 1, pp.86-104. <https://doi.org/10.1108/IJCCSM-03-2017-0055>
- Thomas-Hope, E. 2001 “Skilled Labour Migration from Developing Countries: Study on the Caribbean Region”. *International Migration Papers*, 50. International Labour Office (ILO), Geneva.
- Thomas-Hope, Elizabeth (2003) “Irregular Migration and Asylum Seekers in the Caribbean” *Discussion Paper No. 2003/48* United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Helsinki, Finland.
- United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, (2017). Press Release “Countries commit to work together on refugee protection at Caribbean Migration Consultations” <http://www.unhcr.org/news/press/2017/12/5a3004764/countries-commit-to-work-together-on-refugee-protection-at-caribbean-migration.html>
- United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, (2017). *The Caribbean Factsheet March 2017*.
- United States (2017). *Trafficking in Persons Report*. Department of State. <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper>

\**Doctor en Filosofía, Literatura y Cultura Africana, Investigador y Académico en Estudios Africanos y Estudios de la Diáspora. Autor de artículos, libros y monografías. Universidad de Witwatersrand*

# Informe sobre migraciones en Colombia 2017

*Alejandra Martínez Roa\**

## Introducción

Procurarse un mejor lugar para vivir, con mayores garantías de desarrollo y de crecimiento personal, familiar, comunitario, especialmente si en el territorio de origen se tiene la amenaza de muerte o destrucción, es un derecho que no siempre es reconocido o protegido; al contrario, es una situación que implica muchos riesgos, explotación y sufrimiento.

En Colombia, esta situación no es la excepción. Nuestra historia de un conflicto armado, que hasta ahora parece ir cesando luego de seis décadas de sangre, dan cuenta del sufrimiento de millones de compatriotas que no tuvieron más opción que huir de sus territorios, sus propiedades, sus historias, su cultura... para proteger la vida. En esa lucha por sobrevivir a la cruenta guerra fratricida, las víctimas del desplazamiento forzado interno se han encontrado con indiferencia, rechazo y hasta revictimización. Su tenaz voz, unida a la de organizaciones privadas

locales, nacionales e internacionales, logró que en Colombia se reconociera el fenómeno del desplazamiento y el Estado de Cosas Inconstitucional en su atención por parte del Estado.

Cuando ya se veía en el país la disminución del fenómeno del desplazamiento forzado interno, Colombia ha empezado a ser el principal receptor de población procedente de Venezuela que huye de la difícil situación económica y política. Muchos son colombianos que se habían asentado en el país hermano unas décadas atrás y ahora retornan a su nación con su pareja e hijos venezolanos. Otros son venezolanos que, sin mayores condiciones económicas y, con frecuencia, irregularmente, cruzan la frontera para tratar de hacerse un mejor futuro.

El presente informe quiere sumarse a la observación del fenómeno de la migración en América Latina que se está adelantando

desde los diferentes observatorios eclesiales del continente, para ir descubriendo las dinámicas comunes, reconocer los retos que podemos asumir juntos y compartir los aprendizajes que pueden ayudar a que nuestra misión como creyentes esté mucho más en sintonía con los clamores de nuestros pueblos y con el llamado que Dios nos hace en ellos.

Está dividido en tres partes: la presentación de los datos de la migración en general en Colombia, a partir de los datos de Migración Colombia. La segunda parte expone los tres fenómenos migratorios más contemporáneos en el país y la respuesta que el Estado colombiano ha hecho frente a ellos: el desplazamiento forzado interno, la inmigración de personas desde Venezuela y el uso de Colombia como paso fronterizo de migrantes irregulares en búsqueda del “sueño americano”. Por último, el informe muestra dos de los casos más representativos de acogida y acompañamiento de migrantes que tenemos en el país y que son ampliamente reconocidos por instituciones tanto públicas como privadas para la atención digna de nuestros hermanos migrantes: la Corporación Scalabrini, a cargo de los misioneros de San Carlos Scalabrinianos y la Fundación de Atención al Migrante —Pastoral

de la Movilidad Humana de la Arquidiócesis de Bogotá, a cargo de las Hermanas de San Carlos Borromeo Scalabranianas.

## I. Marco cuantitativo<sup>1</sup>

El siglo XXI ha significado para Colombia el incremento sostenido del flujo de entradas y salidas migratorias que, entre 2001 y 2016, significa un aumento de 245%. Esta cifra corresponde a diferentes factores:

- 1) La mejora de la economía del país, la revaluación del peso colombiano frente al dólar y la facilitación de los trámites para ingresar a otros países, especialmente a Europa, han incentivado la salida de los colombianos.
- 2) La disminución paulatina de los hechos de violencia por el conflicto armado ha fomentado

---

<sup>1</sup> Los datos suministrados en este apartado son tomados de la página de Migración Colombia: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/>, especialmente del texto “Oportunidades de la migración internacional en un contexto de paz en Colombia: ejercicio institucional prospectivo de las dinámicas migratorias en el posacuerdo”, elaborado por Migración Colombia y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2017.

el aumento progresivo de entradas migratorias de extranjeros a Colombia, especialmente por turismo, trabajo temporal o permanencia en el país y estudio.

3) La consolidación de rutas migratorias ilegales de África, Las

Antillas y Sudamérica hacia Norteamérica ha puesto a Colombia como país de tránsito y tráfico de migrantes.

La Figura 1 plasma estas y otras variables que han facilitado el aumento de la migración en Colombia.

**Figura 1: variables asociadas al crecimiento de los flujos migratorios**



Fuente: Migración Colombia y OIM, 2017, p.29.

## Emigración de colombianos

Desde el 2011, la salida de colombianos hacia el exterior ha presentado una tendencia creciente a una tasa cercana al 9% por año. Este aumento se le atribuye al buen comportamiento econó-

mico del país, la profundización de procesos de flexibilización migratoria y turismo, gracias a los esfuerzos en relaciones exteriores —con los tratados de libre comercio, CAN, Mercosur y Alianza del Pacífico— y la revaluación del peso colombiano frente al dólar. “Sin

embargo, es importante resaltar que durante los últimos dos años (2015-2016), las salidas de colombianos han sufrido una leve desaceleración cercana al 2%” (OIM y Migración Colombia, 2017, 30).

La migración de los colombianos al exterior, durante los últimos años, ha sido principalmente de carácter temporal, es decir, sin modificar la residencia habitual del migrante. “De esta manera, dentro de los principales motivos de viaje de nacionales colombianos hacia el exterior, el turismo se establece como el más frecuente, agrupando el 61% de la movilidad migratoria. Residencia concentra el 20%, trabajo el 6%, eventos el 3% y estudios y negocios agrupan cada uno el 2%” (OIM y Migración Colombia, 2017, 31). Los diez destinos más frecuentes de los colombianos son: “Estados Unidos (32%), Venezuela (11%), Panamá (11%), Ecuador (9%), México (7%), España (6%), Perú (4%), Chile (2%), Brasil (2%) y Argentina (2%)”, (p. 33). De esta manera, un poco más del 80% de la migración colombiana hacia el exterior se sitúa principalmente en el continente americano.

La mayoría de las salidas de colombianos ocurren en enero y, con menor intensidad, en junio que coincide con las temporadas de

vacaciones en Colombia. Esta migración es relativamente joven, pues el mayor número de migrantes se encuentra entre los 18 y los 39 años y las mujeres, en conjunto, sumaron el 51% de los movimientos migratorios.

## **Inmigración de extranjeros**

Así como la emigración de colombianos ha aumentado, el ingreso de extranjeros al país, también, pues hay una tendencia creciente a una tasa cercana al 10% por año.

Este comportamiento se encuentra soportado igualmente en la solidez socio-económica y de seguridad que ha experimentado el país, que evidencia su reconocimiento como un destino frecuente para los extranjeros, dada su innumerable riqueza en recursos naturales, variedad de climas y diversidad de productos. Así, durante los últimos años, más de 12.2 de flujos migratorios de entrada fueron registrados principalmente con categorías migratorias de turismo (67%), visitante temporal (18%), trabajador temporal (4%) y residente (2%). (OIM y Migración Colombia, 2017, 35).

El comportamiento mensual de entradas de extranjeros sigue una tendencia muy marcada, pues sus puntos más elevados se reportan en julio, agosto y fin de año, ex-

plificado por los periodos de vacaciones. En términos generales, estos migrantes son jóvenes, ya que están en su mayoría entre los 18 y 39 años y son predominantemente hombres (61%). Los cinco países origen de los migrantes extranjeros que ingresaron a Colombia, desde el 2011 al 2016, son: Estados Unidos (19%), Venezuela (14%), Ecuador (7%), Argentina (6%) y Brasil (6%). Sumando las nacionalidades de los migrantes que ingresaron a Colombia, se en-

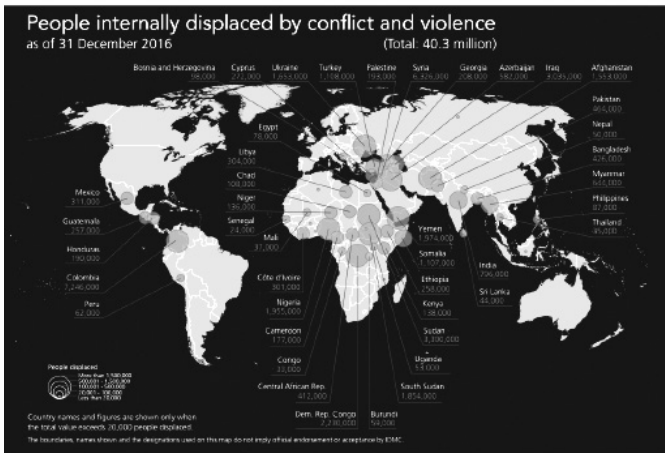
cuentra que América del Sur es la subregión con el mayor número de ingresos (44%), “reiterando la importancia que reviste la movilidad intrarregional hacia Colombia” (OIM y Migración Colombia, 2017, 38). América del Norte (21%) ocupa el segundo lugar, seguido por Europa (18%), América Central (13%) y el Caribe (13%), mientras que son pocos los migrantes procedentes de Asia (3%), Oceanía (1%) o África (0.2%).

## II. Marco contextual<sup>2</sup>

### Desplazamiento forzado interno

Colombia ocupa el deshonroso primer lugar en el número de desplazados internos en el mundo, superando incluso a Siria (IDMC, 2017)<sup>3</sup> (Figura 2).

**Figura 2. Desplazados internos por conflicto y violencia**



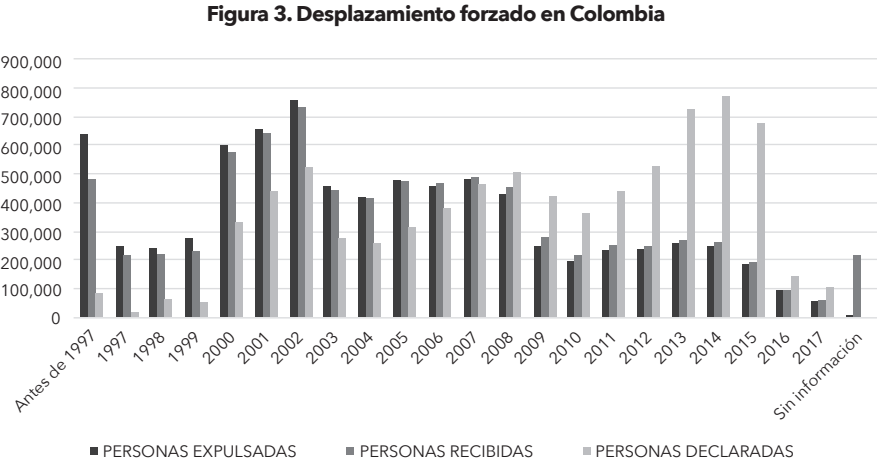
<sup>2</sup> Este apartado hace parte del artículo “Volver la mirada al migrante” de la *Revista Faro* No. 2 del Observatorio Arquidiocesano de Evangelización de la Arquidiócesis de Bogotá, que está en proceso de publicación.

<sup>3</sup> Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés).

Efectivamente, Colombia tiene 7'325,975 personas en situación de desplazamiento —casi la población de Bogotá—, según datos del Estado colombiano, a diciembre de 2017 (Unidad para las Víctimas, 2018). Este flagelo ha afectado al 99% de los municipios del territorio nacional y ha disparado el crecimiento de las ciudades y el despoblamiento del campo.

el país. En ésta se destaca el dramático aumento de víctimas del desplazamiento en el inicio del milenio y cómo ha disminuido ostensiblemente en los últimos años. Además, se evidencia que entre 2011 y 2015 aumentó considerablemente el registro de personas que declararon ser víctimas del desplazamiento forzado, gracias a la puesta en marcha de la Ley de Víctimas de 2011.<sup>4</sup>

La Figura 3 da cuenta de la dinámica del desplazamiento en



Fuente: Unidad para las Víctimas, diciembre de 2017.

<sup>4</sup> Una de las grandes dificultades para atender a las víctimas del desplazamiento es el registro de ellas y su seguimiento. Sólo hasta el 2011, con la Ley 1448 de 2011, se reorganizó el registro y se logró la inscripción masiva de desplazados. Sin embargo, por las características de este fenómeno, por el miedo de las víctimas a ser nuevamente amenazadas por actores armados y porque algunas no tuvieron la información suficiente, no alcanzaron a inscribirse al Registro Único de Víctimas y se intuye que hay un subregistro.

En efecto, en esta Ley se define a la víctima del desplazamiento forzado a “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas (...) como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (Ley 1448 de 2011, Art. 3).

Si bien el acuerdo de paz negociado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha significado una disminución de los incidentes que causan los desplazamientos, el fenómeno está lejos de desaparecer en el país, pues en el 2017 fueron desplazadas 54,689. Efectivamente, con el paso de las FARC a las zonas veredales, estamos presenciando la disputa por el control territorial entre la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN), la guerrilla Ejército Popular de Liberación (EPL), los grupos armados pos-desmovilización (GAPD) o llamadas bandas criminales (bácrim), las disidencias de las FARC

y la defensa por parte de la Fuerza Pública.

Así, la confrontación armada, causa principal del desplazamiento,<sup>5</sup> se está transformando, focalizándose en unas regiones particulares, como Nariño, Cauca, Norte de Santander, pero especialmente en el Chocó, región rica en biodiversidad y recursos naturales, tradicionalmente pobre por la exclusión del Gobierno colombiano y estratégica para el tránsito de droga y armas, y para grandes proyectos mineros y energéticos.

También, se mantienen los desplazamientos intraurbanos, ante la presencia de grupos armados, algunos pos-desmovilización de las autodefensas, que amedrentan a la población civil e incluso a las ya víctimas, teniendo que desplazarse varias veces dentro de la misma ciudad para preservar su vida. La organización no gubernamental Codhes (2014) afirma que este fenómeno ha venido en aumento

---

<sup>5</sup> Según el Centro Nacional de Memoria Histórica, la otra gran causa del desplazamiento forzado en Colombia es que el conflicto armado se ha usado como estrategia de despojo y apropiación de territorios codiciados por narcotráfico, minería legal o ilegal, proyectos minero-energéticos y agroindustriales. En: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015.

desde 1996, hasta llegar a la dramática cifra de 20,490 personas que tuvieron que desplazarse en 2012.<sup>6</sup> Este tipo de desplazamiento se presenta principalmente en ciudades como Medellín, Buenaventura, Tumaco, Soacha, Quibdó, Cúcuta y Bogotá.

Este fenómeno —por desplazar individualmente, de manera temporal y al ser causado por actores armados que no son fácilmente reconocidos como parte del conflicto en Colombia— tiene muy alto subregistro, es poco estudiado y se cuenta con una respuesta institucional muy deficiente.<sup>7</sup>

Adicionalmente, no podemos olvidar los 340,000 colombianos que han migrado fuera del territorio colombiano por causa del conflicto armado y que han solicitado o adquirieron el estatus de ‘refugiados’ hasta el 2016 (IDMC, 2017). De ellos, la Unidad para las Víctimas de la Presidencia de la

---

<sup>6</sup> Al respecto ver los informes CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento), *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones verdaderas: una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha Vol. 1 y Bogotá, Cúcuta y Quindío Vol. 2*. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=uploads/media/9609>

<sup>7</sup> *Ibíd.*

República, ha registrado 13,181 víctimas connacionales, desde 43 países. En orden, por mayor cantidad de declaraciones, son: Ecuador, Canadá, España, Costa Rica, Suecia, Venezuela, Estados Unidos, Panamá y Chile.

### **Perfil de las personas en situación de desplazamiento**

Según datos del Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), 87% de los desplazados provienen de zonas rurales, un poco más de la mitad son mujeres, 35% son menores de 18 años, 7% son mayores de 60 y 13.5% son indígenas o afrocolombianos. La gran mayoría llega a las ciudades a engrosar las periferias de marginación y pobreza que se han venido instalando alrededor de las urbes. Muchos, al provenir del campo, llegan sin mayor conocimiento de la vida en la ciudad, de sus lógicas y de las habilidades requeridas para trabajar y desenvolverse en este ambiente tan hostil.

Muchos de los desplazados han huido de sus territorios para evitar ser víctimas de homicidio, tortura, desaparición o reclutamiento forzado por parte de los grupos armados ilegales. Otros se desplazan por masacres, amenazas o confrontaciones armadas entre los diversos grupos que ponen en

peligro su vida y seguridad. Es decir, la mayoría de los que llegan a las ciudades deben lidiar no sólo con la pérdida de identidad, pertenencias, lazos afectivos y comunitarios, modo de vivir, fuentes de confianza... sino también con los efectos psicosociales que puede conllevar la exposición a hechos victimizantes crueles y degradantes contra ellos mismos, sus familiares, amigos o vecinos.

Por fortuna, muchas personas en situación de desplazamiento también, a lo largo de los años, han demostrado una enorme capacidad de adaptación y resiliencia que los ha ayudado a subsistir y hacerse un lugar en los hostiles lugares de "recepción".<sup>8</sup> Algunos, acogiéndose a las políticas de reparación o, simplemente, para tratar de retomar el rumbo de sus vidas, han retornado a sus lugares de origen no sin miedo y sin mayores garantías por parte del Estado.

---

<sup>8</sup> Sin duda, el papel de la Iglesia católica ha sido muy importante para paliar las consecuencias del desplazamiento en incontables familias, por medio de diferentes servicios y comunidades. Sin embargo, como se verá más adelante, la situación siempre ha desbordado los ingentes esfuerzos realizados en favor de los desplazados.

## Políticas de atención a los desplazados

El desplazamiento en Colombia fue reconocido por el Estado desde 1997,<sup>9</sup> con la Ley 387 "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

Sin embargo, en 2004 la Corte Constitucional tuvo que declarar el Estado de Cosas Inconstitucional en la atención a las víctimas del desplazamiento, para nombrar la vulneración sistemática de los derechos humanos de los millones de desplazados, en todo el país, expresada en la enorme cantidad de tutelas que recibían para lograr las exiguas ayudas del Estado, en la desarticulación de las instancias encargadas de atenderlos y en los insuficientes esfuerzos institucionales y presupuestales que hacía

---

<sup>9</sup> Sin embargo, la Conferencia Episcopal de Colombia fue uno de los primeros actores que puso en evidencia el drama del desplazamiento forzado con su investigación "Desplazados por la violencia en Colombia (Informe de la Investigación sobre Derechos Humanos y Desplazamiento en Colombia)", publicado en 1995.

el Gobierno para encarar esta dramática situación. En palabras de la Corte, la sentencia respondió a dos situaciones: “las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención” (Corte Constitucional, 2004).

Fruto de esta sentencia, el Estado colombiano ha tenido que atender con mayor diligencia y firmeza los derechos vulnerados de las personas desplazadas. Así, en la legislación del país<sup>10</sup> destacamos los siguientes derechos que se lograron reconocer: acceder a soluciones definitivas a su situación, que le permitan superar la condición de desplazado; regresar a su lugar de origen con garantías de no volver a ser expulsadas; medidas de asistencia (atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición), de atención (planes, programas y proyectos de estabilización social y económica, al subsidio de vivienda, a la salud y a la educación) y a los derechos propios de las víctimas (a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición). También

---

<sup>10</sup> Especialmente la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011.

se ha aumentado ostensiblemente el presupuesto para atender a las víctimas y se han hecho importantes cambios en la institucionalidad pública para responder con mayor pertinencia y eficacia.

No obstante, el Estado de Cosas Inconstitucional no ha sido del todo superado, pues aunque se ha mejorado en la participación de los desplazados en la construcción de la política y se logró un Registro Único de Víctimas, se mantienen serias deficiencias en solucionar el problema de vivienda —tanto urbana como rural— en el retorno y reubicación a sus territorios de origen, en la ayuda humanitaria, en la generación de ingresos, en educación y en garantizar los derechos a la verdad, la justicia<sup>11</sup> y las garantías de no repetición.<sup>12</sup>

La superación del Estado de Cosas Inconstitucional, y por lo tanto de la situación de desplaza-

---

<sup>11</sup> Según el Centro Nacional de Memoria Histórica, hasta el 2014 la Fiscalía sólo tenía 14,612 investigaciones por el delito de desplazamiento forzado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

<sup>12</sup> Para profundizar en el balance que la Corte Constitucional ha hecho sobre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, véase el Auto 373 de 2016. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>

miento de los más de 7 millones de colombianos, es una tarea ingente que desborda cualquier esfuerzo institucional y se suma a la actual necesidad de acoger a los inmigrantes de Venezuela.

## Venezolanos en Colombia

La frontera entre Venezuela y Colombia, históricamente, ha sido muy dinámica. Los 2,200 kilómetros de frontera terrestre han sido atravesados por millones de personas al año, tanto por personas que van y vienen diariamente para hacer negocios, comprar y vender productos o por turismo, así como por aquellos que quieren buscar una mejor opción de vida, según la situación económica, laboral y política de cada país. Es mucha la interacción, los lazos económicos y las redes sociales y familiares que se han tejido por décadas. El concepto “frontera viva” es una apelación recurrente para caracterizar las relaciones económicas y sociales que han marcado la interacción entre los dos países (Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, 2017).

Sin embargo, se pueden establecer dos fuertes oleadas de migración entre Colombia y Venezuela. La primera, durante la década de los 70s y 80s en las que miles de colombianos buscaban trabajar y

disfrutar del auge económico de Venezuela por las ingentes reservas petroleras y el alto precio del petróleo frente a una Colombia cada vez más azotada por la violencia y el narcotráfico. “Dicho proceso tuvo como culmen una cifra de más de un millón de colombianos en Venezuela (censo de Venezuela, 2001), contrastada con la identificada por el Censo Nacional de Población de Colombia, de acuerdo con el cual 599,600 colombianos residían en Venezuela (18.5% de un total de 3’331,107 colombianos que, de acuerdo a dicho censo, residían en el exterior)” (Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, 2017). La segunda, es la que estamos viviendo ahora, cuando Colombia está recibiendo a colombianos que retornan de Venezuela con sus familias y a los venezolanos migrando a diferentes destinos, entre otros a Colombia.

En la actualidad, para hablar de migración entre Colombia y Venezuela, según Krüger Sarmiento, director general de Migración Colombia, es necesario tener en cuenta tres aspectos fundamentales:

“El primero de ellos, tiene que ver con la historia, pues al ser países vecinos el movimiento de personas entre las dos naciones ha sido permanente.

Debemos recordar que, décadas atrás, éramos nosotros, los colombianos, quienes viajábamos a buscar oportunidades al vecino país. El segundo aspecto tiene que ver con el crecimiento de los flujos migratorios de los últimos años, que mientras con el resto de países es del 11%, con Venezuela este crecimiento alcanza el 15%. Y un tercer aspecto, tiene que ver con la dinámica que se presenta actualmente, donde observamos una migración pendular, es decir que se mueve entre los dos países en zona de frontera regularmente; una población con vocación de residencia, que son aquellos que quieren instalarse en Colombia, y una última migración, la cual es de tránsito y utiliza nuestro país como puente para llegar a terceros países" (Migración Colombia, 2017).

## La historia de la frontera<sup>13</sup>

En 2012, el Estado colombiano creó Migración Colombia para ejercer control como autoridad migratoria a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano. En ese entonces, la frontera colombo-venezolana con-

taba con cuatro pasos para el tránsito entre los dos países, ubicados en: Paraguachón (La Guajira), el Puente Internacional Simón Bolívar (Norte de Santander), el Puente José Antonio Páez (Arauca) y Puerto Carreño (Vichada). En 2012 se registraron 251,475 entradas de venezolanos a Colombia, 238,084 salidas y 475,007 salidas de colombianos hacia el vecino país, así como 400,009 entradas.

En 2013 se instaló un nuevo puesto de control Puerto Inírida (Guainía) y se registró que 261,343 venezolanos ingresaron al territorio nacional, 248,921 salieron, 560,748 colombianos provenientes de Venezuela entraron a Colombia y 606,851 salieron a Venezuela.

En 2014 la dinámica migratoria no cambió mucho. La entrada de ciudadanos venezolanos alcanzó 291,539 registros, mientras que las salidas fueron 274,739. En ese mismo año, los colombianos incrementaron sus salidas hacia el vecino país —especialmente por turismo— registrando un total 522,562 salidas hacia Venezuela y 497,958 ingresos.

Para el 19 de agosto de 2015, Venezuela cerró su frontera con Colombia, deportó a más de 2 mil colombianos y ocasionó el retorno de más de 18 mil connaciona-

---

<sup>13</sup> Información tomada de "Radiografía de venezolanos en Colombia", Migración Colombia: <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/multimedia/5199-radio-grafia-de-venezolanos-en-colombia>

les. En efecto, como explica Krüger Sarmiento, en ese mes:

Colombia vivió una de las peores crisis migratorias de la historia del país. Miles de colombianos fueron deportados de Venezuela y otro tanto se vio obligado a regresar, incluso con sus familias, por miedo a represalias... Una crisis que logró superarse gracias al trabajo articulado de las diferentes entidades del Estado, pero que nos llevó, como Gobierno, a replantear el tipo de frontera que queríamos tener: una frontera con una migración ordenada y segura.

Pese al cierre de la frontera, durante 2015 se registró la entrada al territorio nacional de 329,478 ciudadanos venezolanos y la salida de 314,666.

El último fin de semana de julio de 2016 y el primero de agosto, el Gobierno de Venezuela reabre temporalmente su frontera para que miles de venezolanos pudieran cruzar hacia Colombia y así abastecerse de alimentos y diferentes productos de primera necesidad. Según Migración Colombia, durante esos dos fines de semana, sólo por el Puente Internacional Simón Bolívar, cruzaron más de 400 mil ciudadanos venezolanos, residentes en el vecino país.

Durante el cierre de frontera, los dos países trabajaron para tener una herramienta que permitiera identificar a las personas que habitualmente se movían en zona de frontera, para facilitar la movilidad sin descuidar la seguridad. Así, nació la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo, que comenzó a funcionar el 13 de agosto de 2016, fecha en que el Gobierno de Venezuela reabre su frontera con Colombia, en un horario de cinco de la mañana a ocho de la noche. Además, se abrieron dos nuevos puestos de control migratorio en Norte de Santander (en el Puente Francisco de Paula Santander y en el municipio de Puerto Santander), completando siete en la frontera.

Durante el primer mes de reapertura de frontera, Migración Colombia registró un promedio de ingreso diario de cerca de 50 mil ciudadanos venezolanos. Y durante los casi 4 meses y medio restantes, atendió más de 14 millones de registros, discriminados en 7'133,167 ingresos y 6'987,013 salidas de ciudadanos venezolanos, en lo que llaman 'migración pendular' (que se explicará más adelante). Al final de 2016, 378,965 ciudadanos venezolanos habían ingresado a Colombia y 311,252 nacionales de este país habían abandonado el territorio nacional.

2017 inició con la implementación del pre-registro para la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), por parte de Migración Colombia para los ciudadanos venezolanos, con el objeto de identificar a aquellos ciudadanos venezolanos que viven en zona de frontera y conocer sus dinámicas migratorias. Ese mismo año se caracterizó por el ingreso creciente de personas provenientes de Venezuela a Colombia, razón que motivó al Gobierno colombiano, en febrero de 2018, a tomar medidas de mayor control en la frontera, cancelar la emisión de más TMF y emitir nuevos permisos especiales de permanencia.

### **Permisos para ingresar o permanecer en territorio colombiano**

Un venezolano —como cualquier otro extranjero—, luego de la Resolución 1,220 del 12 de agosto de 2016, puede ingresar al territorio colombiano con los siguientes permisos:

#### **Permisos de ingreso y permanencia (PIP)**

“Autorización administrativa expedida por Migración Colombia en los puestos de control migratorio a los extranjeros cuya nacionalidad no requiera visa y que pretendan internarse en el territorio nacio-

nal sin el ánimo de establecerse o domiciliarse en él”.<sup>14</sup> Esta autorización se da para los extranjeros que entren al país en calidad de turista; recibir tratamiento médico; asistir o participar sin vinculación laboral en eventos académicos, científicos, artísticos, culturales, deportivos; presentar entrevista en un proceso de selección de personal de entidades públicas o privadas; recibir capacitación empresarial; hacer contactos o gestiones comerciales o empresariales; realizar coberturas periodísticas o aclarar su situación personal en procesos judiciales o administrativos. En caso que requieran ingresar en calidad de trabajadores u otras actividades no especificadas que generen remuneración, deberán portar visa.

#### **Permisos temporales de permanencia (PTP)**

Autorización administrativa expedida por Migración Colombia (...) a los extranjeros cuya nacionalidad no requiera visa y quienes pretendan extender su permanencia o cambiar el tipo de actividades autorizadas, habiendo hecho uso de un permiso de ingreso y permanencia. Su expedición tiene costo y en todos los casos se limita en tiempo por los

---

<sup>14</sup> Resolución 1,220 del 12 de agosto de 2016, Artículo 1.

términos de permanencia establecidos en la normatividad migratoria.<sup>15</sup>

Adicionalmente, el gobierno colombiano ha implementado los siguientes permisos para nacionales venezolanos:

### **Tarjeta de movilidad fronteriza (TMF)**

Permite que los nacionales venezolanos mayores de edad, niños, niñas y adolescentes, residentes en las zonas de frontera previamente definidas por Migración Colombia, transiten dentro de las zonas de frontera establecidas,<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Resolución 1,220 del 12 de agosto de 2016, Artículo 1.

<sup>16</sup> El tránsito fronterizo para los venezolanos se autoriza a través de los puestos de control migratorio de: Paraguachón (La Guajira), Simón Bolívar (Norte de Santander), Puerto Santander (Norte de Santander), Arauca (Arauca), Puerto Carreño (Vichada) e Inírida (Guainía); y en las poblaciones que se establecen a continuación: Riohacha, Maicao, Manaure, Uribia y Albania en el departamento de La Guajira; Área Metropolitana de Cúcuta, que comprende los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, San Cayetano, Los Patios, Puerto Santander y el Zulia en el departamento de Norte de Santander; Arauca, Arauquita, y Puerto Contreras en el departamento de Arauca; Puerto Carreño en el departamento del Vichada; e Inírida

con una permanencia no mayor a siete días continuos dentro del tiempo de vigencia de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, que es de dos años. La TMF no reemplaza el documento nacional de identidad; no equivale a una visa de negocios, temporal o de residencia permanente en el Estado colombiano; no constituye un permiso de trabajo y no faculta a los usuarios a desplazarse a lugares diferentes a los estipulados como zona de frontera.

### **Permiso especial de permanencia (PEP)**

Con la Resolución 5,797 de julio de 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores crea este permiso para los nacionales venezolanos que cumplan los siguientes requisitos: encontrarse en territorio colombiano a la fecha de la resolución (28 de julio); haber ingresado a Colombia por puesto de control migratorio habilitado, con pasaporte; no tener antecedentes judiciales y no tener medida de expulsión o deportación vigente. El plazo para solicitar el PEP fue de 90 días que se cumplieron el 31 de octubre de 2017, plazo que el Gobierno colombiano extendió hasta el 17 de junio de 2018 para todos aquellos venezolanos que ingresaron a Colombia hasta el 2

---

da en el departamento del Guainía.

de febrero de 2018. El PEP tiene un periodo de 90 días prorrogables, sin exceder el término de dos años. Con este permiso, el venezolano puede trabajar y afiliarse a una empresa prestadora de salud.

### **Solicitud de refugio<sup>17</sup>**

En Colombia, el proceso para otorgar la condición de refugiado se rige por el Decreto 1,067 de 2015, así:

Artículo 2.2.3.1.1.1. Definición. A efectos del presente capítulo, el término ‘refugiado’ se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones: a) 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; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; b) que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o li-

bertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público; o c) que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.

Sin embargo, a pesar de que la legislación se presenta ampliamente garantista, en la práctica hay muchos tropiezos para que a un venezolano se le otorgue la condición de ‘refugiado’: la solicitud de refugio debe presentarse a los 60 días después de entrar al territorio nacional; durante el tiempo que dure el proceso (hasta un año), el solicitante no puede trabajar; asimismo, mientras no les resuelvan la situación pueden quedar extemporáneos y ser sujetos de deportación; al alegarse persecución, se sobreentiende que durante el proceso —e incluso después de 5 años de la decisión que otorga la condición de refugiado— es prohibido para el solicitante o el refugiado volver a Venezuela o realizar trámites ante sus oficinas consula-

---

<sup>17</sup> Información suministrada por Cáritas Colombia, Secretariado Nacional de Pastoral Social.

res; pero sobre todo, la Cancillería colombiana no está admitiendo relación entre la crisis alimentaria y hospitalaria en Venezuela con la persecución política, que sí es sujeto de refugio.

## Tipos de migración en Colombia

### a. Migración pendular

Se refiere al movimiento diario de migrantes en la frontera entre Venezuela y Colombia. Esta población está identificada con la TMF y sólo puede ingresar hasta ciertas zonas habilitadas en frontera por la autoridad migratoria colombiana. A estas zonas pueden entrar y salir incluso varias veces al día. A febrero de 2018, Migración Colombia expidió un millón seiscientos mil TMF.

56% de los venezolanos que ingresan con TMF lo hacen para comprar víveres, 17% para visitar familiares del lado colombiano, 8% por turismo, 6% para adelantar actividades no remuneradas, 4% son trabajadores agrícolas e industriales y 2% para comprar medicamentos, entre otras cosas. La migración pendular registra un promedio de ingresos diarios de cerca de 36 mil ciudadanos venezolanos y de salidas de casi 34 mil. Entre agosto y diciembre de

2016, Migración Colombia contabilizó alrededor de 16 millones de movimientos entre colombianos y extranjeros.

“La puesta en marcha de la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo nos permitió, como autoridad migratoria, identificar la población que habitualmente se mueve por zona de frontera. Una población que anteriormente entraba y salía del país sin hacer ningún tipo de control migratorio. Asimismo, pudimos evidenciar que cerca del 98% de los venezolanos que ingresaban empujando esta Tarjeta de Movilidad Fronteriza abandonaban el territorio nacional luego de adquirir, principalmente, alimentos y productos de primera necesidad. El 2% restante ingresaba al interior del país utilizando su pasaporte, bien sea para quedarse en Colombia o bien para continuar hacia un tercer país”, afirmó el director general de Migración Colombia; Christian Krüger Sarmiento (Migración Colombia, 2017).

Ante el influjo de venezolanos cada vez mayor —Migración Colombia llegó a calcular el ingreso de 48 mil personas procedentes de Venezuela al día—, en febrero de 2018 el Gobierno nacional decidió cancelar la expedición de TMF y aumentar el control en la frontera. Esto, según Migración Co-

lombia, ha tenido resultados muy positivos pues retomó el promedio de 35 mil personas diarias.

## b. Migración regular

La migración regular es el in-

greso de migrantes al territorio colombiano con pasaporte por un puesto de control migratorio habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos por la autoridad migratoria.

**Figura 4. Entrada y salida de venezolanos (2012 - 2016)**

AÑO	ENTRADAS	SALIDAS	TOTAL	VARIACIÓN ENTRADAS
2012	251.475	238.084	489.559	
2013	261.343	248.921	510.264	4%
2014	291.539	274.739	566.278	12%
2015	329.478	314.666	644.144	13%
2016	378.965	311.252	690.217	15%
<b>Total</b>	<b>1,512,800</b>	<b>1,387,662</b>	<b>2,900,462</b>	

Fuente: Migración Colombia, 2017, p.60.

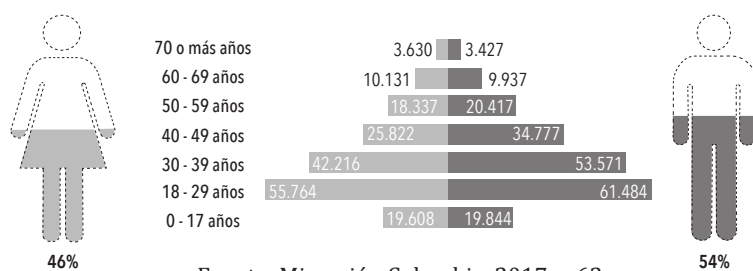
En 2016, según Migración Colombia, se registró un ingreso al país de 378,965 venezolanos, representando una variación del 15% respecto al año anterior. Estas personas, al momento del ingreso al país, eligieron preferentemente como ciudades de hospedaje: Bogotá (42.9%), Cúcuta (8.7%), Medellín (7.3%), Arauca (5.7%), Barranquilla (5.1%) y Maicao (4.4%). Su motivo de viaje fue turismo, visitante temporal (participantes de eventos deportivos o estudios de corta duración), temporal trabajador (participantes de una convocatoria o vinculación laboral) y residentes.

Adicionalmente, se sabe que “un gran porcentaje de los ciudada-

nos venezolanos que ingresan a Colombia lo están haciendo para utilizar nuestro país como puente hacia terceros destinos. Esta dinámica no sólo se ha mantenido, sino que, incluso, se ha acrecentado en los últimos meses, siendo los principales destinos Ecuador, Estados Unidos, Panamá, Perú y Chile”, afirma Christian Krüger (Migración Colombia, 2017).

Un dato muy importante para el análisis es que sólo el 30% de los migrantes son solamente venezolanos, cerca del 40% tienen doble nacionalidad y 30% son colombianos que habían migrado a Venezuela décadas atrás (Migración Colombia, 2017).

**Figura 5. Pirámide poblacional de venezolanos que ingresan a Colombia**



Fuente: Migración Colombia, 2017, p.63.

### c. Migración irregular

Se trata de los venezolanos que han ingresado de manera irregular al país, es decir: ingresaron al país por un lugar no habilitado, por un lugar habilitado pero evadiendo u omitiendo el control migratorio o sin la correspondiente documentación o con documentación falsa (OIM y Migración Colombia, 2017).

En Colombia, el ingreso y permanencia irregular de un migrante no constituye delito alguno, y por ende no debe calificarse como 'ilegal'. Se estima que de los 550 mil venezolanos residentes hoy en el país, 57% son inmigrantes irregulares.

Como una medida para regularizar a decenas de miles de venezolanos que están en el país, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó en julio de 2017 el Permiso Especial de Permanencia (PEP) para los venezolanos que cumplieron los

siguientes requisitos: encontrarse en territorio colombiano a la fecha de la resolución (28 de julio); haber ingresado a Colombia por puesto de control migratorio habilitado, con pasaporte; no tener antecedentes judiciales y no tener medida de expulsión o deportación vigente. El plazo para solicitar el PEP fue de 90 días que se cumplieron el 31 de octubre de 2017. El PEP tiene un periodo de 90 días prorrogables, sin exceder el término de dos años. Fueron alrededor de 69,000 los venezolanos que se beneficiaron con este permiso al regularizar su situación, permitirles trabajar, afiliarse a salud y abrir una cuenta bancaria (Migración Colombia, 2017).

En febrero de 2018, como se mencionó anteriormente, el Gobierno colombiano abrió una segunda etapa del PEP, de tal modo que todos los venezolanos que cumplieran con los requisitos, pero que ingresaron hasta el 2 de febrero de 2018, pueden tramitar este

permiso. Con esta iniciativa, el Gobierno espera garantizar el respeto de los derechos de nacionales y extranjeros, y evitar su explotación laboral.

Los venezolanos que se encuentran en condición migratoria irregular o sin documentos viven una situación compleja, ya que de entrada tienen una multa en Migración Colombia y, si quisieran estampar algún tipo de visado, deben solicitar su pasaporte ante el Consulado venezolano en Colombia que les quede más cerca, aunque la expedición de este documento tarda mucho tiempo.

Adicionalmente, el Secretariado Nacional de Pastoral Social afirma que las personas están saliendo de Venezuela porque no tienen medicinas para tratar ciertas condiciones o enfermedades (mujeres embarazadas, diabéticos, hipertensos, personas con VIH), no había suficiente comida, temen por la situación de violencia generalizada que se está viviendo en Venezuela —especialmente en Caracas, donde los altos índices de inseguridad impiden el desarrollo de una vida tranquila— y algunos porque sus opiniones políticas les generaron una situación de persecución (Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2017).

## Condiciones de los migrantes venezolanos

Del total de migrantes de Venezuela (348,312), según la Gran Encuesta Integrada, 184,226 (52.89%) migraron a Colombia antes de 2015 y luego de 2011, mientras que 164,086 (47.11%) migraron entre 2015 y 2016. Este aspecto resalta la dramática dimensión de la migración reciente, pues en dos años migraron tantas personas como habían migrado en los cuatro años anteriores (Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, 2017).

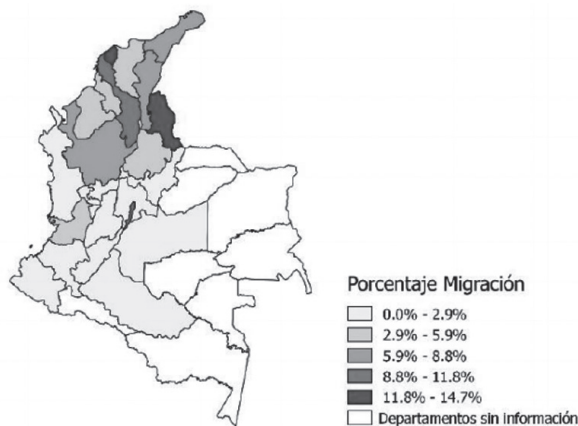
Según el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario y el DANE (2017), la población migrante proveniente de Venezuela no presenta niveles educativos particularmente elevados (más del 80% cuenta como máximo con educación secundaria). Se está ubicando principalmente en Norte de Santander (alrededor del 16%) y Atlántico (15%). Bogotá es otro de los destinos destacados, con 11% de migrantes. El alto número de migrantes en Norte de Santander se explica por su cercanía geográfica con Venezuela, mientras que el caso de Atlántico es especialmente llamativo (Figura 6).

Este patrón puede explicarse por la existencia de redes familiares de colombianos que

habían migrado a Venezuela y han retornado al país, así como redes de información que facilitan la inserción de venezolanos a los sistemas económicos informales y a los

sistemas de atención en salud, como ha sido documentado en varios municipios del sur del Atlántico, en particular en Matatí (p. 6).

**Figura 6. Departamentos de residencia de los migrantes desde Venezuela**



Fuente: Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, 2017.

Siguiendo con los datos de esta investigación, en materia laboral la cronología del evento migratorio es clave: mientras que 67.32% de los migrantes que llegaron a Colombia entre 2011 y 2015 están ocupados, sólo 57.2% de los que llegaron desde el 2015 lo están, lo cual es menor (Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, 2017). La investigación no da cuenta de las condiciones laborales de los venezolanos. Según Krüger, en 2017 600 empresas en toda Colombia fueron sancionadas por explotación laboral de venezolanos, pues no se encontraban afiliados al sistema de seguridad social, estaban sometidos a exten-

sas jornadas laborales y recibían poca remuneración (La Opinión, 2018).

Frente a la salud, 71.83% de las personas que migraron de Venezuela antes del 2015 manifiesta tener acceso a servicios de salud, mientras que sólo 36.96% de los migrantes más recientes afirman tener acceso a dicho servicio (Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, 2017). Los venezolanos que lograron obtener el PEP cuentan con una atención más ágil con respecto a los que están en situación irregular. Éstos sólo son atendidos en caso de urgencia. Según el Ministerio de Salud, desde 2014 hasta 2017 se han

atendido a más de 30 mil venezolanos, de los cuales 24 mil se atendieron en el último año. Los servicios que más han prestado las entidades de salud de Colombia a venezolanos son partos, atenciones maternas, enfermedades crónicas como el cáncer, hipertensión y diabetes (Barona, 2018).

Para el Secretariado Nacional de Pastoral Social, “el estado emocional de la gran mayoría de las personas atendidas evidencian alteraciones de diverso orden: depresión, negatividad, estrés o ansiedad; hay grados de desnutrición y/o pérdida de peso; algunas personas que venían con tratamientos de orden psicológico no cuentan con espacios de atención propicia; y las personas con enfermedades de alto costo dificulta la calidad de vida y el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud” (Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2017).

En temas de educación, todos los niños tienen derecho a ser matriculados en las instituciones educativas públicas, con el compromiso de que los padres regularicen su situación migratoria. No obstante, se presentan algunas dificultades en los trámites, pues muchos venezolanos no conocen los procedimientos, algunas instituciones dicen recibir a los niños en cali-

dad de asistentes sin generarles un certificado, los jardines infantiles quedan lejos de la vivienda de los padres y algunos niños están enfrentando sucesos de intimidación escolar debido a su condición actual. Para los adultos, el acceso a la educación es mucho más difícil porque no cuentan con los certificados y documentos requeridos. Además, se les exige presentar la prueba “Saber once” para poder acceder a la universidad (Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2017).

### **Migrantes irregulares en busca del “sueño americano”**

Colombia, en los últimos años, también ha venido convirtiéndose en país de tránsito para extranjeros que quieren llegar a Estados Unidos. En efecto, según Migración Colombia, ha aumentado el número de migrantes irregulares detectados, especialmente en el Pacífico colombiano, con mayor influencia en Turbo (Antioquia). Se detectaron más de 33 mil migrantes en condición de irregularidad durante 2016 (284% más que los detectados en 2015).

“Actualmente, Colombia juega un papel de pivote articulador, especialmente entre los países del Caribe, asiáticos y africanos, en la ruta que los dirige ha-

cia Estados Unidos y Europa. Esto ha generado, a su vez, todo un microsistema delictivo en las comunidades por donde se desplazan estas personas al interior del país, propiciando la aparición de diferentes redes de traficantes o *coyotaje* que, de acuerdo con su alcance, contribuyen a fortalecer las economías criminales clásicas como las de tráfico de estupefacientes y armas, al tiempo que estimulan la comisión de delitos asociados al tráfico irregular como la obtención de documentación fraudulenta, actos de corrupción y trata de personas.

De acuerdo con la subdirección de Verificación Migratoria, entre 2006 y 2016, Colombia experimentó tres etapas de migración irregular asociada al tráfico de migrantes: 1) 2006-2010: migrantes de Asia y África; 2) 2001-2013: migrantes de Cuba y Asia Meridional, y 3) 2014-2016: aumento y diversificación de nacionalidades. Cada una de estas etapas presenta rasgos particulares de un fenómeno que evoluciona de manera constante, presentando cambios en cada año en cuanto a su intensidad, países de origen de los extranjeros, modalidades y rutas, áreas y/o fronteras de ingreso, entre otros" (OIM y Migración Colombia, 2017, 51).

Este comportamiento presenta un incremento desorbitante de

las detecciones de migrantes en situación irregular, pasando de 700 casos en 2012 a 33,981 en 2016. Estos incrementos se han registrado por ciudadanos provenientes de Haití, particularmente, que tiene una representación del 44% de los casos, seguido por Cuba con 34%, Nepal con 4%, India con 3% y Bangladesh con 2% (OIM y Migración Colombia, 2017, 52).

Los gobiernos de alcaldías y gobernaciones, especialmente las de frontera, están esperando el apoyo más decidido por parte del Gobierno Nacional e incluso de la cooperación internacional. Las cifras que parecen seguir en aumento y la difícil situación que implica el desarraigo dan cuenta de la magnitud del problema que tenemos y de la necesidad de que todos los creyentes nos comprometamos con acoger a los hermanos que han tenido que dejarlo todo.

### III. Marco de mejores prácticas

Ante el largo conflicto armado en el país y los millones de personas que han sido víctimas de desplazamiento, son muchos y variados los esfuerzos por atenderlos. En este documento haremos una breve reseña de algunos de ellos, que pueden ser acciones a tener en cuenta en otros países, para centrarnos

en las buenas prácticas del Secretariado Nacional de Pastoral Social y en la Fundación de Atención al Migrante en la atención no sólo de personas desplazadas, sino también de migrantes venezolanos.

En un primer momento, en las décadas de los 80s y 90s la atención a los desplazados era casi exclusiva de la Iglesia católica, la Cruz Roja y algunas organizaciones de derechos humanos como CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) que fueron evidenciando la presencia del fenómeno del desplazamiento en el país. Uno de los mayores esfuerzos en esta época era cuantificar y ponerle rostro a las cifras, monitoreando quiénes se estaban desplazando, desde dónde lo hacían, a dónde llegaban y en qué condiciones, con miras a presionar al Estado colombiano para que reconociera la dramática situación que día a día estaba empeorando, reconocimiento que el Estado empezó a hacer a partir de 1997. Por eso, y hasta la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas en 2011, existían cuatro fuentes de información sobre el número de desplazados: CODHES, Conferencia Episcopal de Colombia, Comité Internacional de la Cruz Roja y Presidencia de la República.

En la década de los 90s y hasta mediados de la segunda déca-

da del siglo XXI, hubo un auge de dinero y apoyo de la cooperación internacional que estuvo fuertemente enfocado en la construcción de la paz, en la atención a los desplazados y en la generación de proyectos de desarrollo que contrastaba con el débil compromiso del Estado colombiano con la atención a las víctimas del desplazamiento.<sup>18</sup>

Durante esta etapa, se fue gestando un impulso desde la Academia, la sociedad civil y algunas organizaciones no gubernamentales por estudiar con mayor profundidad el desplazamiento forzado y comprender cómo atender a sus víctimas. Así, retomando los aprendizajes del Cono Sur, Centroamérica y España, se fue conociendo y aplicando la atención psicosocial, que dista de la mirada psiquiátrica o psicologizante de los efectos de la guerra, y se fueron construyendo los enfoques de género, por edades y étnico para reconocer los impactos diferenciados del conflicto armado y para ir aportando en la atención más pertinente a cada situación.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Al respecto véase el apartado sobre las “Políticas de atención a los desplazados” en este mismo documento.

<sup>19</sup> Una buena compilación de la producción sobre el desplazamiento y la atención psicosocial se puede encontrar en el portal <http://www.>

Sin embargo y paralelamente, la gran mayoría de las acciones para atender humanitariamente a los cientos de miles de desplazados que iban llegando y para ayudar en la estabilización económica de los mismos actuaba desarticuladamente y sin mayores políticas de atención o coordinación por parte del Estado colombiano, lo que generó una explosión de esfuerzos, actores, enfoques y acciones que multiplicaba actividades, desperdiciaba recursos, desarrollaba procesos impertinentes y generaba dependencia de los dineros foráneos —que han venido disminuyendo paulatinamente— desde 2011. A esta explosión, algunos la llamaban “el desfile de chalecos” en los territorios de las víctimas y en los asentamientos de desplazados. Ante esta situación, a partir del 2004 se inició en el país el abordaje, conocimiento y *colombianización* del enfoque de la “acción sin daño” para que tanto esfuerzo por la atención a las víctimas, el desarrollo y la construcción de la paz fuera pertinente y más adecuado con las problemáticas, los retos y las características de cada caso. Sin duda, este enfo-

---

[bivipas.unal.edu.co/](http://bivipas.unal.edu.co/) del Programa de Iniciativas para la Paz y la Convivencia (PIUPC) de la Universidad Nacional de Colombia.

que es clave si de hablar de buenas prácticas se trata.<sup>20</sup>

### 3.1 Corporación Scalabrini<sup>21</sup>

Como parte de la Red Internacional de Migración Scalabrini (SIMN por sus siglas en inglés), los Misioneros de San Carlos Scalabrini han desarrollado varios servicios para la atención a los migrantes en Colombia.

#### 3.1.1 Servicio en Cúcuta, Santander Centro de Migraciones

Cúcuta ha sido el punto de mayor recepción de migrantes extranjeros en Colombia, por ser la ciudad más cercana a la frontera con Venezuela. Ante la llegada de deportados desde el hermano país, sin ningún tipo de ayuda, a finales de la década de los 70s la Diócesis de Cúcuta acondicionó un espacio y creó el Centro de Recepción a Deportados en 1978. Un año después, bajo la administración de la

---

<sup>20</sup> Para conocer y profundizar en el enfoque de la acción sin daño y los desarrollos que ha tenido en Colombia, consulte <http://www.bivipas.unal.edu.co/>

<sup>21</sup> La información de este apartado fue tomada del sitio web <http://www.scalabrinicucuta.org> y de los informes de gestión de la institución en el 2017.

comunidad misionera de los scalabrinianos, se conoce como Centro de Migraciones. Actualmente, es el único referente para la atención de las víctimas de la movilidad humana que arriban a la región: desplazados, indocumentados, refugiados, deportados, etc. Los servicios específicos del centro son: alimentación, hospedaje, aseo y asesoría.

Ante la lenta reacción del Gobierno nacional y local, y la falta de políticas pertinentes, la institución se vale del trabajo en red para ofrecer una atención pertinente, eficaz y de calidad. Así, se trabaja de manera conjunta y articulada con SIMN (Scalabrini International Migration Network), la Diócesis de Cúcuta, especialmente con su Banco de Alimentos, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina de la Comisión Humanitaria Europea, Movimondo (ONG italiana), Consejo Noruego para Refugiados, Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Programa Mundial de Alimentos, Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la cooperación alemana (GIZ), Servicio Jesuita para los Refugiados, Oficina de Atención al Migrante de Cancillería, Secretaría de Posconflicto y Cultura de Paz y Secretaría de Salud de la Alcaldía de Cúcuta,

la Universidad Minuto de Dios, SENNA, Comfanorte y Comfaoriente (cajas de compensación familiar).

El Centro de Migraciones atiende a grupos de población vulnerable que se presentan solos o bajo remisión de alguna institución pública o privada, local o internacional:

- Desplazados: personas que se han visto forzados a migrar dentro del territorio nacional, porque su vida, integridad física, seguridad o libertad han sido amenazadas debido al conflicto armado interno.

- Deportados: personas detenidas y expulsadas de países vecinos debido a las rígidas leyes migratorias.

- Refugiados: personas que buscan protección en otros países por motivo de persecución.

- Indígenas: personas que salen de sus comunidades para realizar diligencias de salud en la ciudad y luego regresan a su lugar de origen.

- En tránsito: van de un país a otro buscando dónde establecerse.

Dentro de los servicios que ofrecen, se encuentra:

- **Hospedaje:** tienen capacidad para albergar a 70 personas en dos grandes habitaciones, una para hombres y otra para mujeres; y 7 habitaciones privadas para acomodar a grupos familiares. Ofrecen el desayuno, almuerzo y cena para cada residente. La preparación de los alimentos, el aseo y la seguridad durante las 24 horas del Centro de Migraciones corre por cuenta del personal de la obra.

- **Asesoría:** en temas jurídicos, rutas de atención, salud, seguridad, etc., gracias a los convenios y gestiones con instituciones locales e internacionales. Además, se brinda un proceso de asistencia espiritual a través de los sacerdotes scalabrinianos.

Son atendidos desde un enfoque diferencial (indígenas; afro, negros, raizales y palanqueros; Rrom o Gitano; mestizos; LGBTI; niños y jóvenes afectados por discapacidad, adultos mayores; mujeres cabeza de hogar.

### **Cifras de atención en 2017<sup>22</sup>**

Durante 2017 se beneficiaron 2,705 hombres, mujeres, niños

<sup>22</sup> El contenido de este apartado proviene del informe “Clasificación de huéspedes atendidos en el Centro de Migraciones, 2017” de la Corporación Scalabrini.

y adultos mayores en condición de migrantes, deportados, expulsados, repatriados, retornados, desplazados, indocumentados y solicitantes de refugio; colombianos y extranjeros que arriban a la ciudad de Cúcuta.

73% de la población corresponde a extranjeros con nacionalidad venezolana (72%) y de otros países: Perú, Ecuador, India, España, Argentina, Cuba y Trinidad y Tobago (1%). El 27% restante corresponde a colombianos retornados de Venezuela, desplazamientos y migrantes internos. Se presenta un aumento del flujo migratorio durante el mes de agosto, principalmente, de personas de nacionalidad venezolana, quienes debido a la crisis fronteriza y la difícil situación que atraviesa el vecino país deciden salir en busca de mejores oportunidades dirigiéndose a Colombia, Ecuador, Perú, Chile y demás países de Sudamérica.

De los 2,705 migrantes, 1,757 son hombres (65%), entre ellos 393 menores de edad, y 948 mujeres (35%), entre éstas 417 menores de edad. En total, fueron atendidos 810 migrantes menores de 18 años (30%). Entre las personas beneficiadas se identificaron a 173 afrodescendientes, 15 indígenas, 8 personas pertenecientes al grupo LGBTI.

- 1) Desplazados: en 2017 atendieron a 102 personas víctimas del conflicto armado en hechos recientes, que arribaron a Cúcuta en busca de su restitución de derechos. De ellos, 57 eran hombres y 45 mujeres. Estas personas fueron remitidas por Secretaría de Posconflicto y Cultura de Paz de Cúcuta.
- 2) Deportados: se atendieron 53 colombianos deportados desde Venezuela, por irregularidad migratoria, pues se encontraban con documentación irregular.
- 3) Retornos: se atendieron 548 retornos voluntarios o connacionales colombianos (308 hombres y 240 mujeres) que radicaban en Venezuela; algunos en condición de solicitantes de refugio, unos cedulados como extranjeros y otros de manera irregular. La crisis socioeconómica y política ha llevado a estos connacionales a retornar, buscando acceder a sus derechos fundamentales, algo que no podían hacer en el vecino país por ser migrantes.
- 4) Migrantes de tránsito: se atendieron 410 migrantes de tránsito. 97% de nacionalidad venezolana, mientras que el 3% restante de otras nacionalidades que ingresan a Colombia como ruta para llegar a un tercer país, como Ecuador, Perú y Chile. De las personas atendidas, 277 fueron hombres y 133 mujeres.
- 5) Migrantes destino: durante lo corrido del año se acogieron a 1,447 migrantes de destino, 983 hombres y 464 mujeres, principalmente oriundos de Venezuela, seguidos de nacionales peruanos y ecuatorianos que ingresan a Colombia con la intención de radicarse en el país, trabajando en la informalidad para recolectar ingresos y enviar a sus familias en Venezuela o reunir dinero y regresar.
- 6) Migrante interno: fueron beneficiados 41 migrantes de nacionalidad colombiana quienes, por motivos económicos o de salud, se movilizan dentro del

Dentro de esta categoría se relacionaron núcleos pertenecientes a familias mixtas, es decir, esposos(as) e hijos venezolanos, quienes ingresan por primera vez al país en compañía de sus padres o esposos colombianos. De los 1,447 migrantes de destino, 3 menores de nacionalidad venezolana son hijos de padres colombianos deportados, mientras que 184 nacionales venezolanos son hijos de colombianos retornados.

territorio colombiano y hacen uso de los servicios brindados en el Centro de Migraciones mientras resuelven su necesidad en Cúcuta. Fueron 23 hombres y 18 mujeres provenientes de municipios de Norte de Santander; Bucaramanga, Santander; Barranquilla, Atlántico; Cesar y Bogotá.

- 7) Solicitantes de refugio: durante 2017 se atendieron a 104 personas solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana y cubana, remitidos por ACNUR, y quienes ingresan al Centro mientras reciben respuesta de Cancillería y ayuda económica por parte de Pastoral Social Nacional-Cáritas.

### **Servicios ofrecidos durante 2017<sup>23</sup>**

La población hizo utilidad de hospedaje, alimentación, aseo, acompañamiento psicosocial, espiritual y asesoría legal, durante un promedio de 7 días por persona para un total de 18,529 días atendidos durante el año, en los que se suministraron 55,587 raciones de alimentación entre de-

<sup>23</sup> El contenido de este apartado proviene del informe “Clasificación de huéspedes atendidos en el Centro de Migraciones, 2017” de la Corporación Scalabrini.

sayuno, almuerzo y cena, además se entregaron 5,000 refrigerios.

La totalidad de las personas atendidas fueron orientadas en sus trámites y acompañadas durante su proceso con su respectivo perfil migratorio. 55% de los huéspedes hicieron parte del acompañamiento psicosocial en el que se realizaron atenciones a nivel grupal e individual a la población víctima del conflicto y de la movilidad humana, se desarrollaron acciones para la estabilización emocional, se mejoraron las condiciones individuales, familiares y colectivas desde un enfoque diferencial, enfatizando en dos áreas de trabajo: acompañamiento psicosocial y orientación para la generación de empleo.

### **Parroquias en salida**

Las parroquias atendidas por sacerdotes scalabrinianos se caracterizan por estar en la periferia de Cúcuta, ser receptores de personas en situación de desplazamiento y son muy pobres. Por ello, la comunidad misionera ha desplegado varias acciones para atender y contribuir a la mejora en la calidad de vida de sus feligreses y habitantes en general.

En 1980 iniciaron el colegio Cristo Rey con la construcción de

dos aulas improvisadas que fueron el primer paso para el actual colegio Camilo Daza, que educa actualmente a 1,500 estudiantes en primaria y bachillerato. Ofrece a los estudiantes, en los dos últimos años de educación, la posibilidad de especializarse en: mantenimiento/ensamble de computadoras, procesamiento agroindustrial (preparación de productos cárnicos, lácteos, frutas y verduras), técnico en servicios farmacéuticos, asistencia administrativa y fabricación industrial de productos cerámicos, en convenio con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) —las cuatro primeras— y el último con la Universidad Francisco de Paula Santander.

A los estudiantes de éste y otros colegios, los scalabrinianos les brindan desayuno a 1,600 niños y jóvenes, y 1,150 almuerzos a través del Programa Alimentario Escolar (PAE) del Gobierno colombiano, el apoyo de la empresa privada y los aportes de la misma comunidad misionera.

Hacia 1995, el padre Roberto Maestrelli coordinó cursos gratuitos con viejos motores de carros, para despertar la curiosidad y la generación de acciones innovadoras. Con el tiempo, esta iniciativa derivó en cursos de confección. En la actualidad, los mismos ha-

bitantes del sector cosen 4,300 uniformes para los estudiantes de las 7 sedes que conforman la oferta educativa Scalabrini en la ciudad. Además, reciben contratos de instituciones privadas y estatales. De esta forma, el taller de costura se convierte en un ejemplo de autosostenibilidad y en una buena manera de aprovechar las capacidades de la población vulnerable que forma parte de nuestra comunidad.

Adicionalmente, en 2009 y con el apoyo de la Agencia Scalabriniana para la Cooperación de los Pueblos (ASCS por sus siglas en italiano), el Centro Piloto abrió sus puertas buscando complementar los procesos formativos, culturales y sociales de los habitantes de los barrios y ser puente entre ellos y los servicios y derechos de las oficinas de las entidades públicas. Así, el Centro Piloto no sólo es sede de la presencia pública del municipio, sino también un lugar comunitario de formación y encuentro.

En el Centro Piloto se cuenta con una biblioteca y ludoteca, se realizan campañas masivas de atención legal a través de los consultorios jurídicos de las universidades para registrar a víctimas del desplazamiento forzado, dar rutas de atención y ofrecer infor-

mación sobre restitución de tierras, acceso a salud, etc.; jornadas de diligenciamiento y entrega de documentos personales (registro civil, tarjeta de identidad, cédula de ciudadanía), en asocio con la Registraduría Nacional del Estado Civil; capacitaciones técnicas en actividades manuales y didácticas: bisutería, repostería, corte de cabello, peinados, etc.; y brigadas de atención en medicina general y odontología, con el apoyo de la empresa privada y entes gubernamentales.

### 3.1.2 Hogares de acogida en Bogotá e Ipiales<sup>24</sup>

El Hogar en Bogotá funciona desde 2007. Desde su fundación, da respuesta humanitaria a diferentes realidades de vulnerabilidad en contextos de movilidad humana, avanzando en la coordinación con entidades gubernamentales e internacionales. Entre los servicios que se han brindado a la población se encuentran: alojamiento, alimentación, lavandería, asistencia y atención psicosocial, orientación jurídica, comunicaciones, transporte e iniciativas productivas.

---

<sup>24</sup> La información de este apartado fue tomada del informe: "Hogares Acogida Bogotá e Ipiales de la Corporación Scalabrini-Centro Scalabrini para las Migraciones".

En 2017 se atendieron 137 casos. 46% de ellos corresponde a mujeres, 68% son colombianos, venezolanos o de otra nacionalidad procedentes de Venezuela; 28% población retornada/deportada; 4% casos de desplazamiento forzado y sólo 1% población extranjera de Perú o Ecuador, que será deportada o repatriada a su país de origen por estar acusados de delincuencia común. En los casos recibidos de Perú, 30% referenciaba ser víctimas de un indebido proceso para su deportación, dado que se encontraban dentro del periodo establecido para permanecer como turistas por la Comunidad Andina. En todos los casos, contaban con red de apoyo fuera de Bogotá, logrando retronar a sus ciudades de origen.

Por su parte, el Hogar de Paso de Ipiales, propiedad de la Diócesis de Ipiales, es administrado por los Misioneros de San Carlos-Scalabrinianos desde 2012 y ha centrado su función en brindar asistencia básica humanitaria a migrantes en diferentes situaciones de alta vulnerabilidad.

Durante 2017 se atendieron 613 casos, los cuales se encontraban en estas situaciones:

- Retornados o deportados de Ecuador y Perú a donde colombia-

nos habían migrado años atrás y, por las políticas de retorno en el actual escenario de posconflicto, ven en Colombia la posibilidad de retomar sus proyectos de vida en su país de origen. En 10% de los casos reportados en esta característica migratoria se encuentran las personas que por actos administrativos han sido deportadas de los países fronterizos y buscan llegar nuevamente a sus ciudades de origen.

- Víctimas de delincuencia común: en esta situación se encuentran personas que durante la movilidad humana han sido víctimas de actos delictivos y les son hurtadas sus pertenencias y dinero. Son atendidos mientras logran estabilizarse y tener apoyo económico de sus redes de apoyo para continuar su recorrido.

- Migrantes en tránsito: extranjeros que están saliendo de Colombia hacia países del sur.

### **3.1.3 Servicios de la Corporación Scalabrini**

La atención que se brinda en los diferentes centros de acogida de la Corporación incluye tanto la solución de sus necesidades primarias y urgentes como el apoyo para facilitar su estabilización social y económica a partir de sus

propias potencialidades, conocimientos y decisiones sobre su vida, fomentando su autonomía y autodeterminación.

Dentro de los aspectos psicosociales que se trabajan en el acompañamiento se encuentran: desarrollo de destrezas para su transformación, replanteamiento de proyectos de vida ante la situación de la migración, apoyo en los procesos de duelo, resignificación de la situación de vulnerabilidad y la migración, resiliencia para ver la situación como oportunidad, capacidad de autogestión y creación o fortalecimiento de sus redes de apoyo. En algunos casos se ha podido apoyar con microcréditos y capital semilla como emprendimiento económico.

Durante el tiempo de permanencia en el hogar es importante que la persona logre acceder a diferentes rutas de derechos, por lo que una vez la persona es acogida se busca remitirlo a las autoridades pertinentes adelantando procesos jurídicos, que reconozca la situación en la que está y recibir la atención reconocida por la normatividad vigente frente a cada tema. Por eso, en lo legal, se les brinda información acerca de las rutas para el ejercicio de sus derechos, acompañamiento para iniciar

el trámite de acciones pertinentes en cada caso en las instancias gubernamentales y apoyo para iniciar sus procesos de legalización de su documentación migratoria.

Los migrantes permanecen entre 3 y 15 días en los centros según cada caso, sus capacidades propias, redes de apoyo y posibilidades. Una vez la persona logra tener un espacio de reflexión, define el proceso que continuará, buscando redes de apoyo personales que le permitan avanzar hacia sus metas inmediatas.

### Aprendizajes

- La migración debe ser vista como una oportunidad, tanto para quien migra como para quien acoge, puesto que desde allí se puede trabajar de manera solidaria, beneficiando a toda la comunidad.
- La población migrante debe ser quien determine su propio plan de vida, por lo tanto el trabajo en los hogares de acogida deben partir de un tiempo limitado, dejando que el migrante sea el protagonista de sus propias decisiones.
- En el caso de Colombia, es importante avanzar en procesos de incidencia política que lleve a que se tenga un marco normativo desde la aplicación de derechos

humanos para los migrantes y no desde la securitización.

- Promover procesos de incidencia social en los que las comunidades receptoras y de acogida brinden al migrante posibilidades reales y dignas enfocadas hacia su integración social, económica y cultural.

### 3.2. Pastoral de la Movilidad Humana y Fundación de Atención al Migrante en Bogotá<sup>25</sup>

Ante la grave situación de la migración interna en el país que por décadas ha dejado el conflicto armado, se creó la Fundación de Atención al Migrante (FAMIG) de la Arquidiócesis de Bogotá para encaminar los esfuerzos de la Iglesia en pro de acompañar, orientar y generar alternativas de vida para las personas migrantes, sin ningún tipo de distinción, bien sea por nacionalidad, sexo, etnia, credo, edad o si está en migración regular o no. Su marco de valores y principios

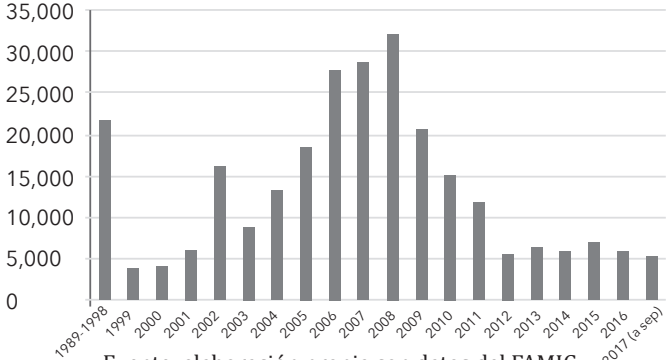
---

<sup>25</sup> La fuente de la información de este apartado es la Fundación de Atención al Migrante de la Arquidiócesis de Bogotá y el conversatorio “Diálogos en la ciudad: volver la mirada al migrante” organizado por el Observatorio Arquidiocesano de Evangelización, el 16 de marzo de 2017. Vea aquí la grabación del conversatorio: <https://goo.gl/SGxucu>

para la acción se basa en la parábola del Buen Samaritano, que acoge y ayuda de una manera integral a todos los migrantes. La Fundación se financia con aportes de la Arquidiócesis, de cooperación internacional y de donaciones de particulares, lo que le permite atender sin distinción, posibilidad que no tienen, por ejemplo, las instancias públicas, que deben atender sólo a los que tengan sus papeles en regla y no estén de manera irregular en Colombia.

Desde que comenzó la labor del FAMIG, en 1987, se han atendido 264,189 personas, siendo el 2008 el año que más acogieron migrantes (Ver Figura 7). Hasta el 2016, la mayoría de las personas acogidas eran colombianos víctimas del desplazamiento forzado interno, pero a partir del 2017, la mayoría de migrantes provienen de Venezuela, en busca de mejores condiciones de vida en Bogotá o como tránsito para seguir viajando hacia Ecuador o Perú.

**Figura 7. Total de migrantes atendidos por la Fundación de Atención al Migrante.**



Fuente: elaboración propia con datos del FAMIG.

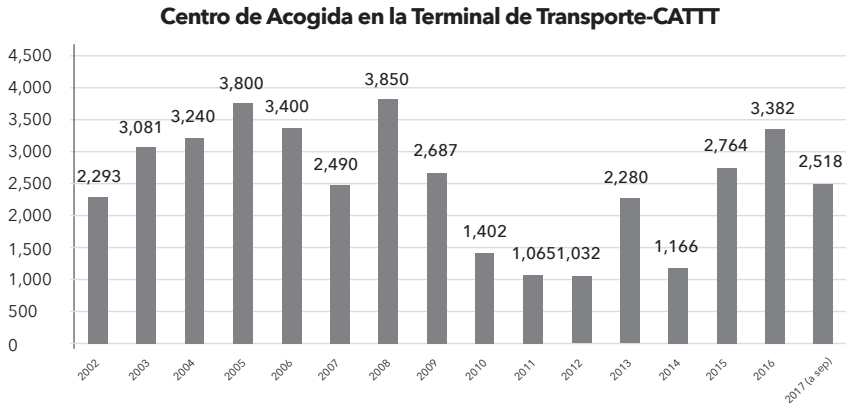
### 3.2.1 Centro de Atención de la Terminal de Transporte Terrestre (CATT)

La labor comenzó en 1987, en la Terminal Terrestre de Bogotá, atendiendo a las personas que llegaban a dicho lugar. Desde el principio estuvo bajo la responsabilidad de las Hermanas de San Carlos Borromeo–Scalabrinianas, cuyo carisma es la atención de los

migrantes. El señor arzobispo, cardenal Mario Revollo Bravo, creó en 1990 la Delegación de Pastoral de la Movilidad Humana y se conformó la Comisión Arquidiocesana de Pastoral de Movilidad Humana, con la participación de delegados de la pastoral social de las zonas pastorales episcopales de la ciudad y el apoyo de un sacerdote de la Arquidiócesis.

Desde sus inicios, el Centro de Atención de la Terminal de Transporte Terrestre (CATTT) ha acogido y brindado atención de emergencia a las personas en situación de desplazamiento, y ahora a los venezolanos que llegan por esta vía a la ciudad de Bogotá.

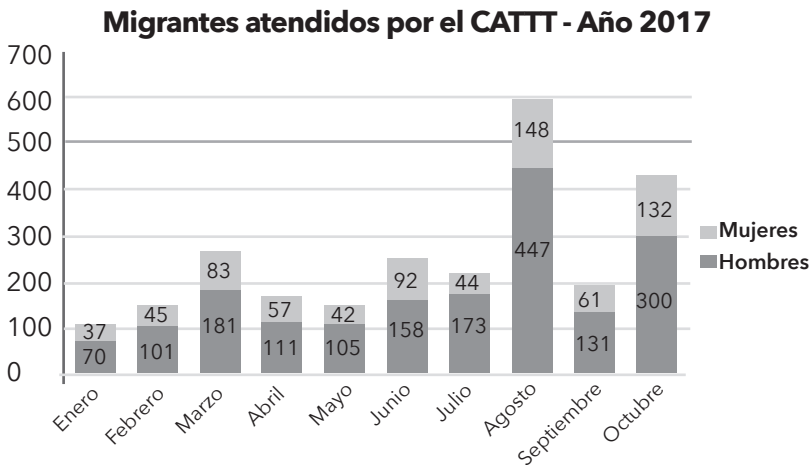
**Figura 8. Migrantes atendidos por el Centro de Acogida en la Terminal de Transporte**



Fuente: elaboración propia con datos del FAMIG.

Durante 2017, el CATTT ofreció ayuda humanitaria a 2,518 personas (Figura 9).

**Figura 9: Migrantes atendidos en el Terminal de Transporte en 2017.**



Fuente: elaboración propia con datos del FAMIG.

En el CATTT se trabaja a puertas abiertas, recibiendo a todo migrante que llegue, pues se parte del presupuesto de que toda persona que se acerca ya tiene algún grado de vulnerabilidad. La principal ayuda es la escucha y orientación de los servicios que brinda la ciudad. Ocurre con frecuencia que las personas, pidiendo un mercado o dinero, luego de sentirse escuchadas, valoradas y reconocidas, olvidan que llegaron por una necesidad material. También, en la conversación se les ofrece a los migrantes caminos más eficaces para la atención de sus inconvenientes, como la remisión a alguna entidad o profesional.

En efecto, dependiendo del caso, se remite a las instancias de atención: a las instituciones distritales o nacionales con presencia en Bogotá, a fundaciones aliadas o al Centro de Atención al Migrante del FAMIG. Cuando la ayuda es este tipo de remisiones, las personas que atienden (la hermana scalabriniana encargada del servicio, la trabajadora social y los voluntarios) se aseguran de que en la institución realmente los atenderán y les solucionarán su situación. Por eso, la remisión implica tener el nombre y cargo del funcionario que los atenderá para evitar que los migrantes tengan que ir golpeando puertas sin mayores respuestas. Dentro de

los casos que remiten están aquellas personas que necesitan protección porque están huyendo de alguna situación amenazante, como trata de personas; otras tienen un familiar recién fallecido y necesitan algún apoyo concreto; otros requieren alojamiento, así sea de paso, o atención médica; y algunos incluso manifiestan el abuso de sustancias psicoactivas, a quienes ayudan con casos exitosos por la ayuda eficaz.

También, si lo que requieren es seguir migrando, el CATTT les ayuda con dinero para los pasajes. Muchas veces, necesitan ropa abrigadora, pues vienen de zonas menos frías que Bogotá. Además, se les orienta jurídicamente si perdieron los documentos de identificación o si requieren hacer algún trámite en la ciudad. A todos se les ofrece alguna merienda, pero siempre, antes de ayudar, se discierne para enfocar mejor los escasos recursos ante la desbordante situación.

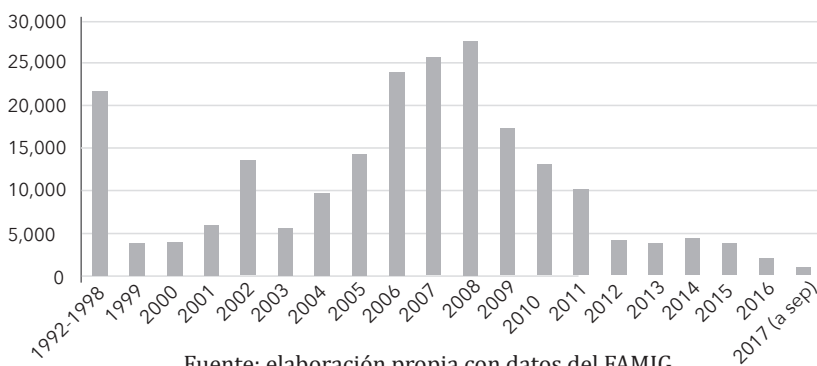
Además de la atención a los migrantes, en el CATTT cuentan con una capilla en donde presiden la Eucaristía tres veces a la semana (incluido el domingo) para viajeros y trabajadores de la Terminal de Transporte.

### 3.2.2 Centro de Atención al Migrante “Cardenal Mario Revollo Bravo” (CAMIG)

En 1992, se amplió el servicio pastoral en la Terminal de Terrestre y surgió la necesidad de un hogar de paso para acoger a los migrantes que llegaban a la capital. Así se inauguró el Centro de Atención al Migrante “Cardenal Mario Revollo Bravo” (CAMIG),

con el fin de dar acogida y atención de emergencia a los migrantes y personas en situación de desplazamiento. Allí se acoge a los migrantes remitidos por entidades de la Iglesia, del mismo CATT, del Estado e incluso de otras organizaciones privadas, según las circunstancias. En total, el CAMIG ha atendido 215,558 migrantes desde su fundación.

**Figura 10. Total de migrantes atendidos por el Centro de Atención al Migrante- CAMIG**

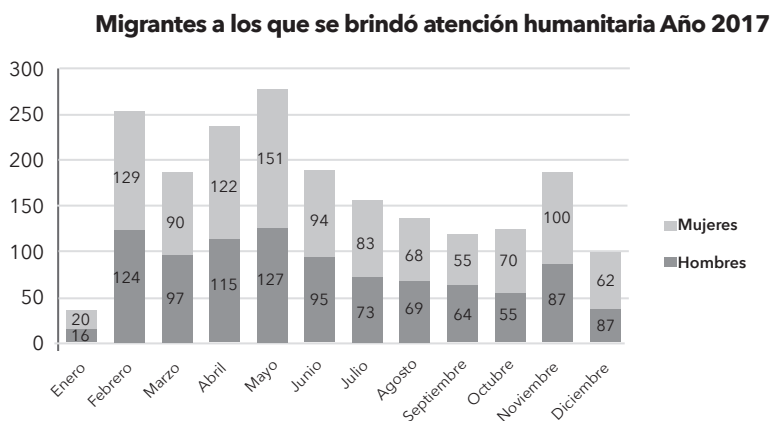


Fuente: elaboración propia con datos del FAMIG.

En el CAMIG se acoge especialmente a aquellos que no tienen ninguna red de apoyo en la ciudad. El hospedaje que se ofrece es de máximo cinco días, pues se espera que, en este tiempo, la persona o grupo pueda encontrar un lugar permanente para vivir y encuentre alguna actividad laboral, o retome su viaje hacia el destino al que quiere llegar. Durante este tiempo, las personas reciben orientación psicosocial y laboral, vestuario y alimentación.

Sin embargo, por la situación de mayor dificultad para encontrar un hospedaje y trabajo, los venezolanos se están quedando más tiempo. Una vez las personas encuentran un lugar dónde vivir, el CAMIG les ayuda con la atención humanitaria de emergencia, que comprende: el primer mes de arriendo, mercado, un colchón o colchoneta, cobijas, una estufa, objetos básicos de cocina y útiles de aseo.

**Figura 11. Migrantes atendidos con atención humanitaria de emergencia. Año 2017.**



Fuente: elaboración propia con datos del FAMIG.

El CAMIG cuenta con el apoyo de once personas: trabajo social, psicología, seguridad ocupacional, cocina, vigilancia y aseo. También se tienen constantemente voluntarios que colaboran con el ropero, la atención y escucha, la cocina y buscando financiación.

La casa de acogida tiene apenas 30 camas y, sin embargo, con frecuencia su capacidad se supera ante la enorme necesidad. A finales de 2017, la Arquidiócesis ha iniciado el proyecto de crear una nueva sede de acogida.

### 3.2.3 Centro Pastoral y Capacitación (CEPCA)

En el 2000 se crea el Centro Pastoral y Capacitación (CEPCA) para ofrecer formación y capacitación para el trabajo a los migrantes que

lo requieran, pero sobre todo para desarrollar un proceso más cercano y duradero con los migrantes. En la actualidad, se tienen cursos de belleza, *manicure* y *pedicure*, panadería y pastelería, corte y patronaje, artes manuales, ofimática básica y recursos humanos.

Además de los cursos, las personas tienen espacios de acompañamiento psicosocial y espiritual. En efecto, por más que las personas lleven un tiempo de vivir en la ciudad, algunas sufren alguna carga emocional o sufrimiento y no cuentan con los medios apropiados para tramitarlo. Por eso, se cuenta con el área de Psicología, Trabajo Social y Acompañamiento Espiritual, que buscan aportar en la consolidación de sus proyectos de vida, fortalecer sus relaciones familiares y personales, y enrique-

cer su fe, independientemente de su creencia. En esta orientación psicosocial, además se busca que haya un empoderamiento en derechos humanos y exigibilidad de derechos. Esta formación es especialmente útil entre las víctimas del desplazamiento, pues ayuda a entender lo que les ha ocurrido, los intereses sobre sus territorios, los actores que violentaron sus derechos y el reconocimiento de los caminos para exigir al Estado su reparación. Además, les ayuda a solventar los constantes señalamientos que los vecinos les hacen, al creer que son culpables de su desplazamiento. Por eso, ofrecer un espacio de escucha y proceso psicosocial es clave.

Para estudiar en el CEPCA no se pide un tope de edad o nivel académico, como sí ocurre en otro tipo de instituciones educativas. El primer curso consta de 18 semanas, con dos días completos a la semana. En la mañana, reciben la capacitación teórica y técnica del área que estén aprendiendo y en la tarde el acompañamiento espiritual y atención psicosocial: escucha, psicología y revisión del proyecto de vida.

El CEPCA recibe a todas las personas que se quieran inscribir: los migrantes pagan 7 dólares por matrícula y, a lo largo del curso,

deben comprar el kit necesario para su curso y el uniforme. Sin embargo, desde la segunda semana de clase, y para evitar la deserción, el CEPCA les aporta un auxilio de transporte diario. Esto es posible gracias a convenios con entidades que brindan cooperación internacional (Cáritas Suiza). Para personas particulares, el costo del curso es de 40 dólares. El segundo nivel, que es de especialización en el arte elegido, no tiene subsidio.

#### IV. Anexos

- Testimonios de desplazados  
<http://pacifista.co/exclusivo-estos-son-los-nuevos-desplazados-del-posconflicto/>
- Fotografías  
<http://pacifista.co/galeria-el-desplazamiento-sigue-vivo-en-la-colombia-de-la-paz/>  
<http://centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/desplazamientoForzado/>  
<http://pacifista.co/en-imagenes-el-posconflicto-tambien-tiene-rostro-de-desplazado/>  
<http://www.scalabrinicucuta.org/centro-piloto>  
<http://www.scalabrinicucuta.org/centro-de-migraciones>  
<http://www.scalabrinicucuta.org/programa-alimentario>

## V. Bibliografía

-Barona, J. F. (18 de enero de 2018). Entre 2014 y 2017 Colombia ha atendido a más de 30 mil venezolanos en servicios de salud. *RCN Radio*.

-Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*.

-Corte Constitucional (2004). *Sentencia T 025 de 2004*. Bogotá.

-IDMC (2017). *Global Report on Internal Displacement 2017*. Ginebra.

-Fundación de Atención al Migrante (2017). *Informe de gestión 2017*.

-*La Opinión* (12 de enero de 2018). "Denuncian desplazamiento laboral por venezolanos en Cúcuta".

-Migración Colombia (2017). *Boletín anual de estadísticas. Enero-diciembre de 2016*. Recuperado el 12 de enero de 2018, de: <http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%202016%20Espa%C3%B1ol.pdf>

-Migración Colombia (agosto de 2017). *Radiografía de venezolanos en Colombia*. Recuperado el 11 de enero de 2018, de: <http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/infografia.pdf>

-Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario (agosto de 2017). *Gran encuesta integrada del DANE. Informe 3: Características de los migrantes de Venezuela a Colombia*. Recuperado en diciembre de 2017, de: [https://docs.wixstatic.com/ugd/c80f3a\\_d2e0a-0b4821e4238ae021904026a4459.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/c80f3a_d2e0a-0b4821e4238ae021904026a4459.pdf)

-OIM y Migración Colombia (2017). *Oportunidades de la migración internacional en un contexto de paz en Colombia: ejercicio institucional prospectivo de las dinámicas migratorias en el posacuerdo*. Recuperado en diciembre de 2017, de: <http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Oportunidades%20de%20la%20migraci%C3%B3n%20en%20un%20contexto%20de%20paz%20en%20Colombia%20Marzo31.pdf>

-Secretariado Nacional de Pastoral Social (2017). *Proceso de monitoreo y seguimiento-Programa de refugiados*. Bogotá.

-Unidad para las Víctimas  
(enero de 2018). *Reportes*. Re-  
cuperado en enero de 2018, de:  
[https://www.unidadvictimas.gov.  
co/es/reportes](https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes)

*\*Trabajadora social de la Uni-  
versidad Nacional de Colombia.  
Magister en Investigación en pro-  
blemas sociales contemporáneos  
de la Universidad Central. Secre-  
taria general del Observatorio  
Arquidiocesano de Evangelización,  
Arquidiócesis de Bogotá.*

# Educar para el bien común: hacia una nueva generación de católicos comprometidos en la acción política

Rodrigo Guerra López\*

*Encuentro de Católicos con Responsabilidades Políticas al Servicio de  
los Pueblos Latinoamericanos  
Pontificia Comisión para América Latina  
Consejo Episcopal Latinoamericano  
Bogotá, Colombia 3 de diciembre de 2017*

Para Guzmán Carriquiry, amigo, testigo, maestro

## Introducción

Pensar en la posibilidad de una nueva generación de católicos comprometidos en la acción política es sumamente motivante. De inmediato, la mente y el corazón se colocan apuntando hacia el futuro, hacia el horizonte que es preciso construir para tener esperanza. Imaginar un nuevo momento, un nuevo escenario en el que muchos jóvenes canalizan su vocación y su energía hacia el compromiso solidario y la construcción de auténtico bien común, es una bocanada de aire fresco, un sueño puro que ennoblece el alma.

Si nos fijamos atentamente en esta microexperiencia —un tanto ideal, un tanto añorante—, de in-

mediato podemos descubrir que forma parte de la vocación universal a la paternidad, es decir, a esa singular dimensión antropológica que nos invita a tener hijos, a formar una descendencia que sea mejor que nosotros, a velar por el destino de otro que no soy yo, sino que es el fruto de mis entrañas espirituales. Imaginar una nueva generación de católicos comprometidos en política en América Latina, coincide también con el deseo de que los que vengan no cometan los errores en los que nosotros hemos caído. Hay como una implícita toma de conciencia sobre la propia verdad, sobre la propia realidad frágil y miserable en la que muchos estamos inmersos y que desea, de algún modo, corregirse, soñando en que los más jóve-

nes puedan remontar la coyuntura problemática en la que en algunos países nos encontramos atorados.

Al llegar a este punto, de repente, puede surgir la pregunta: ¿qué hacer?, ¿qué plan diseñar para recuperar el rumbo?, ¿cómo formar personas para el bien común? Estas y otras preguntas similares son cuestiones, principalmente, de índole educativa antes que estratégica. ¿Por qué me atrevo a hacer esta distinción? ¿Qué acaso para afrontar un desafío educativo no es preciso implementar una estrategia?

Si por *estrategia* entendemos el arte de proyectar operaciones militares en un escenario de guerra —sentido etimológico de la palabra— o, en una perspectiva más genérica, pensar y realizar un conjunto de acciones encaminadas al logro de un fin, fácilmente podemos toparnos con una cuestión-límite de manera inmediata: creer que cumpliendo con un conjunto de pasos llegaremos a la meta deseada, creer que el camino educativo que un católico necesita para redescubrir el protagonismo político responde a una secuencia programada, a un *plan*. Es un poco la tentación de quien piensa que el desarrollo humano es un camino más o menos rectilíneo, más o menos programable, en el que los

conocimientos, habilidades o competencias se van superponiendo unos a otros. Es la idea de que la perfección a la que estamos llamados se logra forjando el carácter a través del cumplimiento de un *checklist*. Y, es también un poco la tentación de quien piensa que el camino de maduración cristiana puede construirse siguiendo un itinerario basado en la fuerza de voluntad, en la disciplina, en una cierta *ascética* que nos *santifique*.

Quienes nos hemos dedicado por varias décadas a la educación, sabemos que las cosas no son tan lineales, tan programadas ni tan efectivas. Más aún, cuando la experiencia educativa ha estado acompañada de la formación espiritual, esta conciencia aumenta debido a que no es el ser humano el que construye su propia formación, sino Dios mismo el que obra de manera distinta en cada alma, purificándola y corrigiéndola. Por eso, para responder cómo educar a una nueva generación de católicos comprometidos con la cosa pública, es preciso salir de los lugares comunes, de los clichés en materia de educación, de cristianismo y de política, y afrontar la cuestión con toda la seriedad que el caso amerita.

A continuación, trataremos de presentar algunas de las consi-

deraciones que nos parecen más fundamentales en este tema, sin pretensiones —por su puesto— de exhaustividad.

## **1. Educar para el bien común en el contexto del cambio de época**

Durante décadas, y tal vez siglos, todo ser humano al convertirse en padre, en legislador o en gobernante sintió de inmediato la capacidad de educar. Y esto no sólo era un sentimiento, sino una realidad: las responsabilidades que llegan al estar al frente de una comunidad se traducían de inmediato en una suerte de vocación para dar lecciones al otro: al más joven, al subordinado, al ciudadano común que llega con una petición o con una consulta.

Lo más sorprendente de esto es que funcionaba. La sabiduría práctica acumulada tras diversas aventuras de gobierno, en distintos planos y niveles, se sintetizaba en frases y expresiones, en máximas y principios, que podían enunciarse y compartirse con cierta solemnidad. Los más jóvenes aprendían así —mirando a quien detenta autoridad— lecciones de vida, actitudes esenciales, formas de resolver problemas.

La transmisión de valores y creencias se daba por un cierto proceso osmótico. No había muchos planes que digamos. Había principalmente una experiencia compartida: “Yo he vivido más que tú, te comparto mi vida, luego tú aprendes”. Los casos y situaciones de rebeldía e inconformidad ante la autoridad más que refutar este proceso lo confirmaban de maneras diversas. Una muy recurrente es la que Augusto del Noce denominaba ‘subordinación en la oposición’ y que podría resumirse así: “cuídate de lo que rechazas porque terminarás pareciéndote al enemigo que pretendías vencer”.

En la actualidad, esto no se ha extinguido del todo. Sin embargo, existen numerosos indicadores empíricos que nos dicen que el proceso de transmisión intergeneracional de valores y creencias en América Latina ha comenzado a deteriorarse, al menos en los últimos veinticinco años. Para el caso que nos ocupa —la formación de una nueva generación de católicos comprometidos en la política latinoamericana—, advertir esto es decisivo.

En efecto, a diferencia de otros momentos históricos en los que el paradigma cultural generalizado brindaba certezas a las personas y a los pueblos, aún en medio de pro-

fundas transformaciones estructurales y políticas, en el presente es el mismo paradigma global el que ha entrado en cuestión: “vivimos no sólo en una época de cambios, sino en un verdadero cambio de época que transforma los referentes tradicionales de la existencia individual y colectiva en mayor o menor medida. Estos cambios son amplios y profundos e involucran todas las dimensiones de la vida”.<sup>1</sup>

No tenemos la suficiente distancia histórica para advertir todos los elementos que caracterizan este nuevo momento cultural. Algunos hablan de postmodernidad, de tardo-modernidad, de sociedad líquida o utilizan otras expresiones para mostrar que algo profundo está sucediendo. Sería largo aquí exponer nuestras hipótesis a este respecto.<sup>2</sup> Por el momento, nos

limitamos a señalar que una educación pertinente para formar a las nuevas generaciones en el compromiso católico en la política, tiene que partir de una amplia conciencia respecto de la centralidad que ocupa el cambio de época.

No sólo los lenguajes y símbolos se encuentran mutando. Es la mentalidad en su estructura profunda la que está experimentando una profunda transformación. Las causas de este fenómeno son multifactoriales: el uso intensivo de nuevas tecnologías, la globalización económica, el hiperconsumismo propio del capitalismo avanzado, los nuevos fenómenos migratorios y el quiebre de algunas de las premisas fundamentales que sostenían a la modernidad ilustrada. En América Latina, se suman los fenómenos propios de nuestra región: una identidad barroca subyacente que se reformula rápidamente, estructuras políticas exhaustas, democracias puramente formales, programas de reforma estructural que no logran resolver de manera sustantiva el subdesarrollo, la inequidad y la pobreza, aparición de nuevos populismos, nuevas formas híbridas de religiosidad de base irracionalista y un largo etcétera.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Conferencia del Episcopado Mexicano, carta pastoral “Del encuentro con Jesucristo a la solidaridad con todos”, CEM, México, 2000, n. 246.

<sup>2</sup> Véase: A.A.V.V., ¿Cambio de época? El caminar de la Iglesia en el contexto actual, CELAM, Bogotá 2016; R. Guerra López, “Cristianismo y cambio de época. Transformaciones educativas y culturales de la sociedad y de la Iglesia en América Latina”, en *Actas del Congreso Internacional “De Puebla a Aparecida”*, Instituto Luigi Sturzo-Instituto Italo-latinoamericano, Roma, 2018 (en curso de publicación).

---

<sup>3</sup> Cf. R. Guerra López (coord.), *América Latina: sociedades en cambio*, CE-

Educar para el bien común en este contexto no se resuelve con fórmulas convencionales. Durante la Guerra Fría, tanto derechas como izquierdas optaron por justificar sus llamados a la acción a partir del enemigo que buscaban vencer. Este tipo de argumentos que ofrecen resultados más o menos inmediatos, inoculan un virus difícil de extirpar luego. Generan una mentalidad pronta para la detección de errores en el otro y miope para percibir la positividad que gravita en toda búsqueda.

La Guerra Fría pasó con la conocida crisis de las ideologías y la exploración de hipótesis sobre la “nueva ola” que estaba por venir. Más pronto que tarde, quienes profetizaban el fin del trabajo,<sup>4</sup> el fin de la historia, el fin de las ideologías, fueron desmentidos por la realidad. Y la realidad, hasta la fecha, se ha vuelto un difícil tema de comprensión y de análisis para quienes fuimos educados en el paradigma que basa todo en crear clasificaciones racionalistas de personas y grupos, de relaciones y encuentros, de amigos y enemigos.

Pongamos un ejemplo más o menos evidente: el fin del trabajo, tal

---

LAM, Bogotá, 2005.

<sup>4</sup> Cf. J. Rifkin, *El fin del trabajo*, Paidós, México, 1996.

y como lo conocíamos, a través del triunfo del capitalismo avanzado sobre el colectivismo marxista no sólo resultó un sueño delirante, sino que la crisis de las economías de mercado existentes llegó y emergió la necesidad de repensar desde su raíz el modelo completo. Al final del día, no sólo los socialismos realmente existentes fracasaron por su deficiente antropología. Son los capitalismo en plural los que también necesitan revisar sus premisas fundacionales. Las disfunciones de los modelos vigentes ya no pueden ser negadas. O como dice el Papa Francisco:

Cuando la sociedad —local, nacional o mundial— abandona en la periferia una parte de sí misma, no habrá programas políticos ni recursos policiales o de inteligencia que puedan asegurar indefinidamente la tranquilidad. Esto no sucede solamente porque la inequidad provoca la reacción violenta de los excluidos del sistema, sino porque el sistema social y económico es injusto en su raíz.<sup>5</sup>

¿El Papa, entonces, estará cayendo en un juicio puramente negativo y condenatorio propio justamente de otras épocas? La respuesta a esta pregunta es negativa. Este mismo Papa completa sus razonamientos ayudándonos

---

<sup>5</sup> Francisco, *Evangelii Gaudium*, 59

a mirar en el potencial emancipador de los movimientos populares, de las nuevas preguntas, de las nuevas presencias juveniles y su ansia de construir un mundo nuevo y diferente:

El ideal cristiano siempre invitará a superar la sospecha, la desconfianza permanente, el temor a ser invadidos, las actitudes defensivas que nos impone el mundo actual. Muchos tratan de escapar de los demás hacia la privacidad cómoda o hacia el reducido círculo de los más íntimos, y renuncian al realismo de la dimensión social del Evangelio. (...) El Evangelio nos invita siempre a correr el riesgo del encuentro con el rostro del otro, con su presencia física que interpela, con su dolor y sus reclamos, con su alegría que contagia en un constante cuerpo a cuerpo.<sup>6</sup>

Educar para el bien común en la actualidad, pues, exige la capacidad de repensar las cosas bajo una mirada renovada en la que la realidad emergente, diferente, disidente, fragmentada, femenina, cualitativa, intuitiva y ecológica, más que ser un enemigo a vencer, sea percibido como una positividad a descubrir. Para ello, es necesario recuperar algunos elementos ol-

vidados del rico patrimonio de la educación cristiana.

Menciono uno, que por su fuerza pedagógica es sumamente importante: en una época conflictuada como la Edad Media, en la que el islam amenazaba a la cristiandad por varios flancos, muchas mentes de aquel tiempo se vieron tentadas a rechazar todo lo que proviniera del enemigo religioso y político. De hecho, en las facultades de Teología, fuertemente influenciadas por el pensamiento platónico y agustiniano, se miraba con profunda sospecha y desconfianza la cosmovisión religiosa, política y filosófica que amparaba la expansión de los seguidores de Mahoma. Sin embargo, un miembro de una incipiente orden religiosa mendicante logró conseguir las principales obras del filósofo más seguido en el mundo árabe. El fraile, no sin temor, introdujo los gruesos libros a su convento... y los abrió. Gracias a ese gesto, gracias a ese atrevimiento, un dominico hoy conocido como san Alberto Magno descubrió a Aristóteles para el mundo cristiano. Y educó a un jovencito inquieto en el estudio de estas obras: santo Tomás de Aquino.

¿Cuál fue el criterio para que no se contaminaran ambos frailes con los numerosos y muy objetivos errores del Estagirita? Confiar

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, 88.

en que el bien ilumina al mal, no viceversa. Más aún, entender que el bien y el mal no son realidades simétricas y opuestas como quieren los maniqueos, sino que el mal es la privación del bien, es decir, es un bien deficiente. Esta convicción de fuerte impronta metafísica permitió que ambos examinaran muchas teorías con gran libertad y, al mismo tiempo, con gran discernimiento y claridad. Cuando primero se mira el error, la inteligencia se cierra y luego no ve nada. La oscuridad no ilumina.

Cuando metodológicamente se privilegia la verdad, el bien y la belleza, el error aparece con mucha más claridad en sus contornos precisos. Dicho de otra manera, santo Tomás de Aquino es el maestro más grande del pensamiento cristiano; no porque sea la última palabra en filosofía o teología, sino porque enseña a pensar la realidad desde una simpatía elemental con toda indagación basada en la dimensión positiva de lo real.

De inmediato, quienes hemos nacido en el seno de la modernidad racionalista, seamos de derecha o de izquierda, al oír estas palabras sentimos un vértigo: “pero qué fácil es extraviarse si uno lee cosas inadecuadas”. Por supuesto, leer de todo y sin disciplina no asegura nada más que un extravío. Lo im-

portante es tener claro el criterio metafísico que nos puede permitir juzgar y realizar un *discernimiento dinámico*: el ser es positividad que educa. La nada es vacío, es un pseudo-ser que confunde.

No quiero insinuar que todos los católicos comprometidos en la política tengan que pasar por un denso curso de Metafísica —que, por otra parte, no estaría nada mal—, lo que deseo es mostrar que para comprender la realidad es preciso superar la actitud puramente defensiva, reaccionaria, contestataria. Desde la reacción sólo es posible crear un mundo reaccionario. Y lo que hoy esperan los jóvenes no es precisamente eso. La reacción termina agotando, o lo que es peor, generando personalidades deformes que no ven el bien en el abrazo, en la acogida, en el perdón... porque sospechan de todo.

Si no superamos las actitudes “anti”, sólo veremos enemigos. Y lo que más necesitan las nuevas generaciones es constatar que es posible tender puentes y aprender de todos. Sólo así es posible entender al Papa, por ejemplo, cuando afirma:

Ciertamente, era legítimo combatir el sistema totalitario, injusto, que se definía co-

mo socialista o comunista. Pero también es verdadero aquello que dice León XIII, que existen 'semillas de verdad' también en el programa socialista. Es obvio que estas semillas no deben ser destruidas, no deben perderse.<sup>7</sup>

Y el Papa al que me refiero no es Francisco. Es san Juan Pablo II.

## 2. Educar para el bien común: la cuestión del método

Cómo formar personas para el bien común es un asunto de educación más que de estrategia. Otra manera de decir esto es: para formar una nueva generación de católicos en la política tenemos que fijarnos primariamente en el sujeto del posible proceso: la persona humana real que demanda ser educada.

La persona humana no es un mero sujeto pasivo en el que recaen nuestros más o menos afortunados métodos educativos. La persona humana es una realidad que define y delimita los métodos. De la misma manera como en

la constitución de las ciencias, los objetos definen el método y no viceversa, en la educación es preciso descubrir que la persona humana es *método*. Esto quiere decir que su estructura, sus facultades, sus operaciones, poseen un conjunto de exigencias constitutivas que reclaman una aproximación particular, indican un camino que hay que seguir, muestran las pistas-clave del itinerario gradual que hará que la persona pueda desarrollarse de acuerdo a su vocación. Si yo no tomo en cuenta a la persona como *método*, buscaré el *método* en algún otro parámetro que en cualquier caso será una suerte de formulación *a priori* que se impone al hecho empírico del ser humano que tengo delante.

No pretendo, con ello, descalificar los muchos y muy variados métodos educativos. Lo único que deseo señalar es que todos ellos adquieren valor en la medida en que responden a las exigencias más profundas de la condición humana. El método-base de todo otro método es la persona que indica el camino fundamental a seguir. El método-base es siempre *volver a la persona*,<sup>8</sup> el método es el encuentro empírico, real, cara a cara.

---

<sup>7</sup> San Juan Pablo II, entrevista a Jan Gawronski, publicada en "La Stampa", 2 de noviembre de 1993: [http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1993/november/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_19931102\\_intervista.html](http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1993/november/documents/hf_jp-ii_spe_19931102_intervista.html)

---

<sup>8</sup> Cf. R. Guerra López, *Volver a la persona. El método filosófico de Karol Wojtyła*, Caparrós, Madrid, 2002.

De este modo, una expresión recurrente como “la persona es sujeto de la educación” adquiere un renovado sentido. Normalmente, esta idea significa simplemente que la persona ha de involucrarse activamente en su propio proceso educativo. Sin embargo, con lo dicho hasta aquí, podemos decir algo más: la persona necesita ser atendida y entendida como persona para que su camino de desarrollo se despierte y madure. Todo el amplio capítulo de la antropología aparece entonces en este momento. Sin pretender ingresar en él en toda su riqueza y complejidad, es relevante al menos advertir que por ‘persona’ no nos referimos a un cierto concepto (universal y abstracto), sino que este término se acuña precisamente para indicar al *singular concreto de naturaleza racional-relacional*. Persona, entonces, siempre es un ser humano *en particular*: esta María, este Pedro, “esta carne y estos huesos”, aquí y ahora.<sup>9</sup> La palabra ‘persona’ busca destacar el carácter único, irrepetible e insustituible de cada uno de nosotros. Por ello, no puede identificarse sin más con ‘hombre’, ‘ser humano’ o alguna definición de tipo universal como ‘animal racional’ u ‘*homo sapiens*’.

---

<sup>9</sup> Cf. Tomás de Aquino, *Summa Theologiae*, I, q. 29, a. 4, in c. También véase: *Ibid*, I, q. 30, a. 4, in c.

Ser persona siempre es mucho más que pertenecer a cierta especie. Ser persona es reconocer el valor inalienable que posee un ser *no-instanciable*. Ser persona es descubrir que existe cierto tipo de ser que no es una cosa, sino que goza de una interioridad y de una relacionalidad irreductibles a las de cualquier otro ente no-personal.<sup>10</sup>

¿Cuál es entonces el primer recurso pedagógico para educar para el bien común? Vivir la pasión por las personas, por sus exigencias, por su historia. Para educar una nueva generación de políticos, lo primero es educar *personas*, es decir, descubrir el camino individual e irrepetible que cada ser humano porta en su entraña. Este camino posee estructuras y dinanismos comunes a todo ser humano y, al mismo tiempo, se encuentra atravesado por el temperamento y peculiaridad de este rostro, de esta historia, de esta mirada.

El único modo de educar personas como personas, es decir, de tomar al otro como *método*, es amando. No se puede educar a nadie como persona, y como persona despierta y atenta hacia el bien común, si no es desde el afecto y

---

<sup>10</sup> Cf. K. Wojtyła, *Persona y acción*, Palabra, Madrid, 2011.

el compromiso por el otro. Amar es cuidar del destino del otro, amar a las personas es amar su dignidad y su libertad, su conciencia y su historia. Por ello, sólo desde una amistad verdadera es posible educar en el sentido propio del término.<sup>11</sup> Esto *forma* a la persona en el sentido de que le da configuración, le da cierta estructura que la integra y le permite trascender. Asimismo, esto es lo que eventualmente dota de contenido existencial a la noción de 'bien común'.<sup>12</sup>

Si uno memoriza alguna célebre definición del bien común puede sacar la mejor calificación en un examen, pero eso no asegura su comprensión, su interiorización, su adhesión existencial a él. La única manera de hacer que el bien común no sea un mero concepto a memorizar, consiste en permitir que nuestro afecto se vuelva *via cognitionis*: camino de conocimiento. Es amando como uno comprende la realidad. No se conoce verdaderamente aquello que no se ama. El bien común es una dimensión constitutiva del bien que las personas requieren para su plena realización en tanto que

sujetos relacionales. La escuela principal para luchar por el bien común es —insisto— la pasión por las personas.

Por eso, la mera capacitación política no basta. Lo importante es que la persona descubra un afecto y un interés por su propia vocación y camino. En el seno de este afecto, lo humano se renueva y encuentra a nivel existencial los motivos para la esperanza.

Dicho de otra manera, entender a la persona como método implica la necesidad de una compañía de amigos que cuiden mutuamente su destino. Una compañía así es más que complicidad de grupo o mero *buen ambiente*, es una verdadera comunidad en la que nunca nadie es dejado solo. Lo que necesita una persona para vivir una experiencia transformante de verdad es una comunidad que introduzca la mente y el corazón en un camino de crecimiento, es decir, en el camino de reencuentro con certezas que den sentido a la vida y permitan entender más y mejor el mundo que nos rodea, y en particular a nuestro prójimo. Una amistad así es la que en el momento de las pruebas, de las crisis, de la incomprensión o de la injusticia no abandona a aquel que está caído, sino que lo ayuda a levantarse para continuar caminando.

---

<sup>11</sup> Cf. L. Giussani, *Educación es un riesgo*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1991.

<sup>12</sup> Cf. R. Guerra López, "Bien común: la maduración de un concepto", en *Bien común*, Año XI, n. 128, agosto, 2005, p. 15-19.

En resumen, *extra communio personarum nulla politica*, al margen de la experiencia real de una amistad cercana y comprometida, la política, en su acepción más esencial, se vuelve imposible y deviene en búsqueda insaciable de poder y vanidad.

### 3. Educar para el bien común: pertenecer al pueblo

En el año 2005, dentro del camino de preparación hacia la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, publicamos en el Observatorio del CELAM varios libros que fungieron como subsidio a temas específicos que nos fueron solicitados. Uno de ellos se intituló *Católicos y políticos. Una identidad en tensión*.<sup>13</sup> En el año 2006 apareció una edición argentina con un prólogo muy particular. El Arzobispo de Buenos Aires decidió escribir una reflexión,

---

<sup>13</sup> C. Aguiar Retes-R. Guerra López (coords.), *Católicos y políticos. Una identidad en tensión*, CELAM, Bogotá, 2005. Posteriormente se publicaría una edición mexicana, por parte de la CEM. En 2006 aparecería la edición argentina con prólogo del Card. Jorge Mario Bergoglio, SJ, y en 2015 una nueva edición del CELAM, que es la que utilizamos en esta ocasión para las citas subsiguientes. El libro incluye estudios de Jean Meyer, Manuel Díaz Cid, Ricardo Antoncich, SJ, y Rodrigo Guerra.

precediendo todo el libro, sobre la tensión bipolar entre la identidad católica y el compromiso político. Jorge Mario Bergoglio, SJ, dice:

La tensión señala siempre una bipolaridad que se determina a sí misma y debe resolverse, continuamente, no en una síntesis ni en la absorción de uno de los polos por el otro, sino en un plano superior en el que —de alguna manera— permanecen activas las virtualidades de las situaciones polares tensionadas.

La expresión de esta realidad no la puede ofrecer un lenguaje lineal o descriptivo, ni tampoco la exacta definición funcional de áreas competentes: siempre quedaría algo más allá de la palabra o la función, algo que constituye, precisamente, *la identidad de la tensión* entre el católico y la política. Hay que recurrir al lenguaje de las antinomias, que en sí mismo refleja la tensión de la identidad. (...) Con este género literario de antinomias, podemos acercarnos mejor a la comprensión de esa *identidad en tensión* y somos capaces de percibir que la bipolaridad es rica porque ambas partes se fecundan mutuamente. No sólo la pertenencia cristiana es levadura para la *polis*, sino que ésta, en su concreción de pueblo, se involucra en la vivencia cristiana dando lugar al hecho de la inculturación. Y esto porque precisamente esta tensión

se hace históricamente política en la evangelización de la cultura y en la inculturación de la fe.

Desde esta perspectiva se comprende más fácilmente cuánta importancia tiene en esta identidad en tensión tanto el hecho de la pertenencia eclesial como el de la pertenencia a un pueblo concreto con su historia y su cultura. Aquí, entonces, no cabe el fixismo categorial o la casuística o la ideología, se trata de un problema de pertenencia histórica y, si se quiere forzar el lenguaje, de 'doble pertenencia', pero que deviene una sola: la del católico político con su *identidad en tensión*: pertenencia a un pueblo histórica y culturalmente concreto y pertenencia al pueblo fiel de Dios. La actividad política del católico se enraíza en esta realidad.<sup>14</sup>

En efecto, la perspectiva del Papa Francisco al afrontar la identidad de los católicos involucrados en política es la de su pertenencia empírica al pueblo que conforma su nación y al Pueblo de Dios que camina en la historia. Comencemos por el primero: todo católico político nace en un contexto, en una historia con significados pre-

---

<sup>14</sup> J. M. Bergoglio, SJ, "Presentación", en C. Aguiar Retes-R. Guerra López (coords.), *Católicos y políticos. Una identidad en tensión*, CELAM, Bogotá, 2015, p. 13-14.

dados. El despertar de la conciencia de todo hombre es el despertar a un afecto y a una tradición, a una cultura y a un lenguaje, a un conjunto de relaciones elementales y a una hipótesis del significado definitivo de la vida. En el abrazo de nuestra madre, comenzamos a advertir la densidad de la experiencia humana y sus múltiples proyecciones sociales.

Por eso, es que la condición real del hombre real es siempre su circunstancia. No nacemos en un vacío relacional, axiológico o semántico, no venimos a la vida en un recinto sin contenido, sino que desde el primer contacto se nos comparten valores, creencias y horizontes que lentamente nos educan. Sólo de manera posterior acontece el fenómeno del olvido, es decir, de las teorías que hablan del ser humano como si no tuviese historia, como si no fuera parte de un pueblo, como si su tradición hubiera que diluirla, negarla o ignorarla.

Por tradición no me refiero a cierto folklore o a dos o tres costumbres más o menos atractivas para los turistas. Tradición significa legado. Tradición significa no recuerdo melancólico de un pasado mejor, sino dinámica cultural viva que es preciso recrear en cada generación. Recibir el legado de

quienes nos preceden y reinventarlo creativamente en un nuevo momento histórico es un proceso humanizante, educativo, que nos instala en la historia de nuestras naciones, nos permite sabernos herederos y nos descubre eventualmente nuestra propia responsabilidad.<sup>15</sup> De esta manera, los católicos comprometidos en la política primero que nada debemos *recordar* que hemos recibido una cierta propuesta educativa al nacer en un cierto pueblo.

Fácilmente podemos pensar que esta idea es muy débil al hablar sobre cómo educar para el bien común, debido a que existen numerosas contradicciones y deficiencias en nuestras culturas particulares. Sin embargo, esto es reducir la dinámica de la tradición al momento de la recepción de algo ya confeccionado. Por el contrario, la tradición es siempre proyecto, es proceso hacia delante, cuando la razón examina lo recibido y lo criba críticamente para afirmarlo de una nueva manera a través de la libertad.

Es falso afirmar que la tradición es inmovilismo o sumisión irracional. Eso es una perversión de la di-

námica sociológica que llamamos 'tradición'. La tradición es otro nombre para designar a la memoria. La memoria, más que ser una capacidad para recordar el pasado, es la capacidad para hacer presente, es decir, para actualizar, para poner al día, para reponer un legado con creatividad y fidelidad simultáneas, con innovación y discernimiento racional.

En el fondo, la tradición nos regala tres cosas:

- *Una identidad personal y comunitaria*: una pertenencia a una realidad más grande que yo mismo: un pueblo, una cultura, una historia.

- *Una hipótesis de significado para la vida personal y social*: un conjunto de certezas que es preciso verificar en su verdad contrastándolas con la realidad. La realidad educa. La realidad es dinámica pero posee una unidad de sentido que permite encontrar en medio de los cambios núcleos de verdad perenne que son como brújulas, sobre todo en los momentos de desconcierto, de incertidumbre, de cambio epocal.

- *Un proyecto*: la tradición no es invitación a la restauración de un orden social perdido. La tradición es resurgimiento, es un *volver a nacer*, como decíamos más arri-

---

<sup>15</sup> Cf. J. Pieper, *Tradition*, trans. E. Christian Kopff, ISI Books, Wilmington, 2008.

ba, con identidad y simultáneamente con novedad.<sup>16</sup>

Por estas razones, un tercer recurso pedagógico para educar católicos comprometidos en política es la inmersión profunda, fuerte, en la cultura y en la historia, en el pueblo real y en sus dramas. El pueblo real que es mayoritariamente pobre y excluido. El pueblo real que sufre a las élites oligárquicas que en muchas ocasiones lastiman su *ethos* a través de la política pública y la legislación. De inmediato se nota cuando un “político” es un mero advenedizo, un hombre improvisado, sin amor por la historia, por su cultura, por su pueblo. No sólo se exhibe en sus ignorancias a la primera declaración pública, sino que vacía de contenido sus grandes decisiones como gobernante o legislador. Sin la identidad que viene del pueblo, el arte de gobernar se reduce al arte de la retórica *facilona* y sin contenido.

#### **4. Educar para el bien común: pertenecer al Pueblo de Dios**

En cuarto lugar, es preciso comprender que para formar una nueva generación de políticos nacidos de la experiencia cristiana, un

---

<sup>16</sup> Cf. A. Methol Ferré, *Il Risorgimento Cattolico Latinoamericano*, CSEO-incontri, Bologna, 1983.

ingrediente imprescindible es *ser cristianos*.

Un cierto moralismo ha reducido muchas veces la idea de ser cristiano a un conjunto de valores o cierto ideal de decencia. Y esto no es así: una persona sigue siendo cristiana mientras se esfuerce por prestar su adhesión central, mientras trate de pronunciar el *sí* fundamental de la confianza, aun cuando no sepa situar bien o resolver muchas particularidades.

Habrán momentos en la vida en que, en la múltiple oscuridad de la fe, tendremos que concentrarnos realmente en el simple *sí*: creo en ti, Jesús de Nazaret; confío en que en ti se ha mostrado el sentido divino por el cual puedo vivir mi vida seguro y tranquilo, paciente y animoso. Mientras esté presente este centro, el ser humano está en la fe, aunque muchos de los enunciados concretos de ésta le resulten oscuros y por el momento no practicables.

Porque la fe, en su núcleo, no es, digámoslo una vez más, un sistema de conocimientos, sino una confianza. La fe cristiana es “encontrar un Tú que me sostiene y que, a pesar de la imperfección y del carácter intrínsecamente incompleto de todo encuentro humano, regala la promesa de un

amor indestructible que no sólo aspira a la eternidad, sino que la otorga”.<sup>17</sup>

Este bello texto de Ratzinger debería estar a la entrada de todo grupo de católicos involucrados en la política. En muchas ocasiones, quienes hemos participado en la lucha partidista o en la gestión gubernamental, cometemos errores, caemos en tonterías y rápidamente nos descubrimos lejanos de la fe y de la Iglesia. Sin embargo, la verdadera Iglesia católica no es una secta de puros. No es una aristocracia de la virtud. No es un grupo selecto llamado a iluminar a este mundo traidor. Lo que Jesucristo vino a proponer es precisamente la superación de toda concepción *cátara*, es decir, puritana de la comunión con Dios.

El misterio de la Encarnación consiste justamente en esto: todo lo humano, incluidas nuestras fragilidades, han sido acogidas y salvadas por Jesucristo. La evangelización comienza con el *kerygma*. Con el anuncio breve y gozoso de que Jesús ha resucitado y ha vencido mi pecado y mi muerte. El *kerygma* no es la ley natural o un tratado de virtudes humanas. El *kerygma* es Jesucristo vivo, su

Persona, su abrazo empírico. Y desde este abrazo, el cristianismo se vuelve llamado a la conversión continua, al cambio de mentalidad.

Dicho de otro modo: los cristianos no estamos llamados a dar testimonio de nuestra coherencia y perfección moral. Y esto no significa que la coherencia sea banal, sino que los cristianos damos testimonio de que Alguien más grande que nuestra incoherencia nos ha perdonado. Ésta es nuestra alegría y nuestro orgullo. No otra cosa:

No se comienza a ser cristiano por una decisión ética o una gran idea, sino por el encuentro con un acontecimiento, con una Persona, que da un nuevo horizonte a la vida y, con ello, una orientación decisiva.<sup>18</sup>

¿Por qué es preciso recordar esto? Para entender que el cristianismo no es primariamente una doctrina que defender, sino una Presencia que anunciar. Para entender que la única manera de conocer el cristianismo y permanecer en él es sumergiéndose en la experiencia del nuevo Pueblo de Dios, que es pueblo no por un pacto social o una tendencia natural de tipo gregario, sino que se une y se reúne porque descubre en su estar-juntos el Misterio de un Dios

---

<sup>17</sup> J. Ratzinger, *Fe y futuro*, DDB, Bilbao, 2008, p. 31-32.

---

<sup>18</sup> Benedicto XVI, *Deus Caritas est*, 1.

que perdona, que se hace historia, que se hace Pueblo.

Los cátaros de antes, como los de ahora, crean conventículos, grupitos, eclesiolas. Se cierran a los demás, en especial a los que no son “como uno”. Este tipo de cristianismo, si logra proyección social o política, es muy peligroso. Es máximamente excluyente e intolerante.

En la Iglesia fundada por Jesucristo cabemos todos, en especial los más pecadores y miserables. Cabemos todos: incluso los “políticos”. Cuando una experiencia eclesial no está abierta a recibir en su seno a quien tiene dudas, a quien se sabe frágil, a quien no está del todo arrepentido, no es la Iglesia de Jesucristo. Descubrir la Iglesia como un *hospital de campaña*, como un lugar donde hasta yo puedo descansar y existir, es descubrir que un Amor nos sostiene y nos precede.

Por eso, un elemento importantísimo para formar una nueva generación de católicos en la política es descubrir el *kerygma*: el mal y la muerte no tienen la última palabra en la historia ni en mi historia.

¿Qué es lo que educa en una experiencia cristiana de esta naturaleza? Hacer una opción voluntaria por la vida al estilo de Jesús. ¿Por

qué es esto relevante para educar católicos comprometidos en política? Porque sólo así es posible entender que:

- *La comunión, el perdón y la búsqueda de unidad son método para la acción política*: es imposible comprender la doctrina social de la Iglesia fuera del horizonte que brinda la caridad evangélica. La política, para un cristiano, ha de ser una alta forma de la caridad, como gusta recordar el Papa Francisco. Esto quiere decir, de preocupación por todos, en especial por los más pobres y olvidados. Este tipo de amor operante y efectivo adquiere perfil verdaderamente cristiano cuando surge de un amor anterior: del amor que viene de arriba, perdonándonos y sosteniéndonos a pesar de nuestras miserias. El amor como método para la acción política sólo puede surgir de la experiencia de haber sido amados primero.

- *La opción preferencial por los pobres no es una cuestión opcional*: el Verbo de Dios al encarnarse libremente escogió sumergirse en la experiencia de la pobreza. A partir de ese momento, el seguimiento de Jesús no puede ser más que seguimiento de Jesucristo pobre. Pobreza de espíritu significa disponibilidad, libertad e independencia respecto de la ló-

gica mundana. Pobreza de espíritu significa dejarse educar por los pobres para que, habiendo vivido como ellos, uno pueda servirlos. Un católico dedicado a la política que no haya pasado por el rigor de la necesidad de su pueblo o que no haya identificado que en el pobre Cristo está presente como un sacramento, tenderá a asumir que la participación de los católicos en la política es una forma más de compromiso neoburgués. La vivencia profunda de la opción preferencial por los pobres nos sumerge en un camino educativo que purifica la mirada y nos mantiene anclados en la realidad.

- *El cristianismo es irreductible a cualquier ideología: sólo a través del encuentro con Jesucristo vivo a través de la comunidad que llamamos 'Iglesia' es posible descubrir que la experiencia cristiana no se puede reducir a un conjunto de valores, a un proyecto político, a un compromiso faccioso de derecha o de izquierda. Es así —relativizando la política a aquello que es una realidad metapolítica— como la política adquiere su adecuado lugar y perfil. Jesucristo es una Persona viva que ofrece un criterio sapiencial para poder juzgar y decidir, para planear y actuar. Es esta experiencia la que está en la base de la doctrina social de la Iglesia. Cuando la doctrina social de la*

Iglesia es asimilada como la conciencia teórica de un movimiento práctico, como el momento reflexivo de la Iglesia que da testimonio y actúa, es decir, cuando fundamentalmente se entiende como la eclosión social y hasta política de un encuentro personal y comunitario, se torna en verdadero factor educativo, camino de purificación y vía de corrección permanente.

## **5. Educar para el bien común en América Latina: el horizonte 2031**

El último elemento que me parece puede ayudarnos de manera sustantiva para educar a una nueva generación de católicos latinoamericanos en el compromiso político es descubrir un proyecto grande por el que luchar. Cuando un joven descubre un horizonte de futuro, un horizonte promisorio, un gran ideal por el que trabajar, sus energías se movilizan y su capacidad de reorientar la vida aparece.

Si este proyecto, además, nos instala precisamente en los cuatro elementos que hasta aquí hemos revisado, podría ser una suerte de nueva escuela para la formación laical y un factor de renovación eclesial y política para Latinoamérica. Dicho de otro modo, para dar un nuevo paso cua-

litativo en la historia de nuestra región necesitamos:

- Una nueva sensibilidad hacia el cambio de época.
- Reivindicar a la persona y a la cultura del encuentro como método educativo.
- Pertenecer a un pueblo, a una tradición, a una historia.
- Pertenecer al Pueblo de Dios, y desde ahí aprender a vivir, con opción por los pobres, la doctrina social de la Iglesia.

Todos estos elementos se encuentran incoados al interior del momento fundacional de la gran nación latinoamericana. Todos estos elementos son como una dimensión constitutiva de aquello que permitió que los pueblos latinoamericanos nacieran como una realidad sociológica e históricamente nueva.

Es bien sabido cómo la fe católica se propagó en las tierras latinoamericanas en medio de acontecimientos novedosos y a veces dramáticos, y cómo la labor de los evangelizadores fue abriéndose paso entre graves dificultades, pero nunca sin el auxilio divino. La labor evangelizadora y el ingenio pedagógico de los misioneros estuvieron siempre acompañados por la acción de la Gracia, a través de la presencia

suave y vigorosa de María: “En nuestros pueblos, el Evangelio ha sido anunciado presentando a la Virgen María como su realización más alta”.<sup>19</sup> Múltiples devociones marianas han fecundado la labor de los evangelizadores a lo largo y ancho de América Latina. Sin embargo, fue el Acontecimiento Guadalupano, el encuentro y diálogo de Santa María con el indígena Juan Diego, el que obtuvo un eco más profundo en el alma del pueblo naciente, cualitativamente nuevo, fruto de la gracia que asume, purifica y plenifica el devenir de la historia. El lenguaje utilizado en el encuentro del Tepeyac, como vehículo de inculturación del Evangelio, constituyó un itinerario espiritual al conjugar palabras y gestos, acción y contemplación, imágenes y símbolos. Todos estos elementos enriquecieron la capacidad de esta cultura sobre su experiencia de Dios, facilitando la aceptación de la experiencia cristiana.

Se actualizó así, desde el Tepeyac, esa novedad propia del Evangelio que reconcilia y crea la comunión, que dignifica a la mujer y al excluido, que convierte al macehual en hijo y a todos nos hace hermanos. Esta nueva fraternidad

---

<sup>19</sup> III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, Puebla, 1979, n. 282.

propició un crecimiento en humanidad, de manera que este germen, sembrado por Santa María de Guadalupe en el alma del pueblo creyente, se ha ido desarrollando poco a poco.<sup>20</sup>

Las devociones marianas en América Latina son múltiples; sin embargo, todas abrevan del dinamismo despertado en 1531 por el descubrimiento del papel de María en nuestras vidas personales y comunitarias. Papel que sociológicamente nos reconcilió, que nos hizo hermanos latinoamericanos, generó pueblo, historia, tradición y propuesta de dignificación y liberación para quien más sufre y está oprimido. Más aun, el acontecimiento guadalupano no sólo es raíz de nuestro sustrato religioso más profundo, sino aun de nuestra manera de generar una peculiar síntesis cultural que hoy nutre de manera pluriforme a todo el subcontinente y que da esperanza a muchos latinoamericanos que migran hacia el norte. Dicho en otras palabras, lo que sucede en 1531 es un acontecimiento fundante de nuestra identidad, una luz para descubrir nuestra dignidad y un

proyecto de evangelización y liberación para toda la región.

No es éste el lugar para explicar toda la riqueza y profundidad del mensaje de la imagen de la Virgen de Guadalupe y del diálogo con san Juan Diego. Sin embargo, si somos atentos, podemos advertir que del mismo modo como una persona descubre su vocación indagando en su identidad, los pueblos y las naciones poseen asimismo una vocación providencial sembrada en su momento más originario e inicial.

Latinoamérica, desde este punto de vista, está llamada a ser signo y testimonio de que una sociedad nueva es posible. Una sociedad reconciliada y con nuevos puentes de interacción humana, religiosa, comercial y política. Soñar con un mundo así es un horizonte que educa y despierta las energías del corazón. Soñar con esto no es una mera utopía generada desde el mundo de las ideas. Por el contrario, animar este sueño es hundir el afecto y la razón en un *acontecimiento*, en un *kairós* que operó hasta con consecuencias sociológicas empíricamente detectables y sigue operando de manera sutil, pero real, en las verdaderas venas de una América Latina que requiere mayor unidad, mayor integración y des-

---

<sup>20</sup> Cf. P. Alarcón Méndez, *El amor de Jesús vivo en la Virgen de Guadalupe*, Palibrio, EUA, 2013; F. González, *Guadalupe: pulso y corazón de un pueblo*, Encuentro, Madrid, 2005.

cubrir de modo más consciente su papel geopolítico en el concierto de las naciones.

Para educar una nueva generación de católicos en la política, es menester reproponer la dimensión social y cultural del acontecimiento guadalupano, es decir, un gran proyecto que nos brinde espacio para repensar nuestra identidad y destino como naciones latinoamericanas. En 2031 celebraremos el V Centenario de este acontecimiento. Actualmente, tenemos la oportunidad para prepararnos a él. Y la preparación no puede ser meramente cultural, sino que debe ser un camino evangelizador y educativo para que nuestra región no viva en el rezago, sino que con imaginación y creatividad católico-política todos colaboremos a construir una nueva sociedad, una mayor unidad regional, una mayor comunión entre nuestras Iglesias particulares.

## **6. A modo de conclusión: el bien común exige movimiento**

Hacer política, rehabilitar la política, educar una nueva generación de católicos políticos, demanda un movimiento. Desde la imaginación de la fe podemos entender que no es un solo tipo de iniciativa o acción la que permitirá generar bien común para un nuevo tipo

de sociedad. Nuevas formas de participación política están emergiendo y están por emerger. En América Latina es posible trabajar por un renovado protagonismo de los católicos en la política para que estas nuevas formas de participación sean nutridas por la fuerza del Evangelio. El énfasis que Francisco ha colocado en la necesidad de que los fieles laicos redescubramos nuestra vocación política, que apreciemos los movimientos populares, que volvamos a pensar en la posibilidad de vivir conscientemente en una *patria grande* y con opción por los pobres, tiene que ser un llamado providencial para nosotros en este contexto.

En la actualidad, el Papa Francisco parece estar empeñado precisamente en la construcción de un sueño así, tanto para América Latina como para el mundo.<sup>21</sup> El Papa Francisco sueña nuevamente en que se suscite “como un gran movimiento”<sup>22</sup> en el que se vuelva

---

<sup>21</sup> Cf. Pontificia Comisión para América Latina, *El indispensable compromiso de los laicos en la vida pública de los países latinoamericanos*, Libreria Editrice Vaticana, Ciudad del Vaticano, 2016.

<sup>22</sup> Cf. R. Guerra López, *Como un gran movimiento. Aportes de la doctrina social de la Iglesia contemporánea a los partidos demócrata-cristianos*, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, 2006.

a inculturar el Evangelio en el seno de la nueva cultura adveniente, para que las sociedades se transformen y los fieles laicos nos reactivemos en nuestras responsabilidades públicas.

Estoy convencido que a un esfuerzo así vale la pena dedicar la vida.

*\*Presidente del Centro de Investigación Social Avanzada. Doctor en Filosofía por la Academia Internacional del Principado de Liechtenstein; ha sido coordinador de asesores y secretario privado del Gobernador del estado de Querétaro; director de la Comisión Episcopal de Pastoral Social de la Conferencia del Episcopado Mexicano; actualmente es miembro de la Fundación Rafael Preciado Hernández, AC, del Consejo Pontificio para el Desarrollo Humano Integral, de la Pontificia Academia para la Vida y del Equipo de Reflexión Teológica del CELAM.*

# Don Adolfo Antonio Suárez Rivera y su liderazgo en las reformas constitucionales, en materia de libertad religiosa, a finales del siglo XX

*Con motivo de su décimo aniversario luctuoso  
Pbro. Lic. Jesús Treviño Guajardo\**

*Este artículo describe la persona de don Adolfo Antonio Suárez Rivera y su colaboración en la reforma constitucional de 1992. Se trata de descubrir cómo su magisterio social y su personalidad ofrecen algunas claves de lectura de su ministerio episcopal en el México de finales del siglo XX.*

## Introducción

Han pasado diez años desde que don Adolfo Antonio Suárez Rivera fue llamado a la casa del Padre y quince años desde que dejó de ser el pastor de la arquidiócesis de Monterrey. Quizá es poco tiempo para entender de manera profunda el impacto que tuvo su acción como pastor en la Iglesia mexicana, pero sí es el tiempo suficiente para empezar a estudiar su vida y obra, y descubrir de qué manera fue factor para que se construyeran algunas estructuras que ahora forman parte de la sociedad mexicana.

Es propósito del presente estudio mostrar de manera breve la persona de don Adolfo, así como

las circunstancias y acciones más relevantes que lo llevaron a impulsar cambios en la estructura sociopolítica del país, a fin de buscar la promoción del derecho de libertad religiosa del pueblo mexicano.

¿Fue el señor Suárez un líder circunstancial o su liderazgo en materia sociopolítica corresponde a una reflexión y determinación personal? ¿Qué tanto influyeron su historia y personalidad en su ministerio? ¿Era necesaria la reforma en materia de libertad religiosa para la sociedad mexicana? Éstas son las cuestiones que se podrán descubrir durante la narración del estudio.

## Datos biográficos desde su infancia hasta su ordenación episcopal

Don Adolfo Antonio nació el 9 de enero de 1927 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Sus padres fueron Adolfo Antonio Suárez Solórzano y Alicia Rivera de Suárez, quienes tuvieron seis hijos: María, Adolfo Antonio, César, Eduardo, Rosa Alicia y Martha.<sup>1</sup>

Aunque su infancia transcurrió durante los años de persecución religiosa, creció y se formó en una familia católica, recibió sus sacramentos, cursó sus años de catecismo infantil y formó parte del grupo de Vanguardias de la Acción Católica Mexicana,<sup>2</sup> fue un niño y adolescente bien educado en la vida cristiana.

Ingresó al seminario el 23 de agosto de 1941, a los catorce años. Durante sus estudios como seminarista, cursó cuatro años de Humanidades en el seminario de Chiapas, de ahí pasó al seminario de Jalapa y después al de Monte-

suma en Nuevo México. Posteriormente, fue enviado a la ciudad de Roma para continuar su formación en el colegio Pío Latinoamericano y en la Universidad Gregoriana, obteniendo su grado de licenciatura en Teología. Después, ya ordenado presbítero, estudió en el Instituto Catequístico Latinoamericano de Santiago de Chile.<sup>3</sup>

Desde sus años juveniles manifestaba una personalidad reservada, pero con claros dotes de liderazgo. “Era discreto, reservado y muy inteligente, cuando teníamos necesidad de algún repaso, él nos lo daba a todos los compañeros en el Colegio Pío Latino”<sup>4</sup> Destacó como ayudante de Rafael García, entonces seminarista de Guadalajara, en las cuestiones de la relación con la Universidad Gregoriana, “Era muy metido en las actividades estudiantiles como líder de grupo”<sup>5</sup> Terminó sus estudios, tanto de bachillerato como de li-

---

<sup>1</sup> Cf. Proyección 2000, *Currículum de Mons. Adolfo A. Suárez Rivera*, edición especial, Monterrey N.L., noviembre 1994, p. 10.

<sup>2</sup> Cfr. Manuel Olimón Nolasco, *Servidor fiel, el cardenal Adolfo Suárez Rivera 1927-2008*, Porrúa, México 2013, p. 17-19.

---

<sup>3</sup> Cf. José Antonio Portillo Valadez, *Diccionario de Clérigos y Misioneros Norestenses*, en la voz de Suárez Rivera Adolfo Antonio, primera edición, Monterrey N.L., 2011, p. 355.

<sup>4</sup> Entrevista con el señor Rodolfo Almaguer Pruneda, que fue compañero de generación de don Adolfo en Roma, 2 de enero de 2018.

<sup>5</sup> Entrevista con el señor Rodolfo Almaguer Pruneda, 2 de enero de 2018.

cencia en Teología, con el grado más alto: *Suma Cum Laude*.<sup>6</sup>

Los estudios, tanto en Roma como en Santiago de Chile, dejaron en don Adolfo una marca que llevará consigo durante el resto de su ministerio como pastor. El contacto con el movimiento teológico previo al Concilio Vaticano II y las encíclicas del Papa Pío XII, consolidaron su criterio amplio e integrador en la pastoral, así como su visión de Iglesia, en total sintonía con el Concilio Vaticano II. Éstas serán algunas de las constantes que lo acompañarán toda su vida.

Recibió la ordenación sacerdotal el 8 de marzo de 1952 en Roma y regresó a México el 23 de marzo del mismo año. Ejerció su ministerio como presbítero de San Cristóbal de las Casas asumiendo diversos cargos: en el seminario fue padre espiritual y profesor en el Instituto de Humanidades, y después en Filosofía; fue oficial mayor y secretario por 10 años en la curia del obispado; fue asesor diocesano del Movimiento Familiar Cristiano, asesor diocesano de la Acción Católica de la Juventud, director diocesano del Oficio Catequístico y capellán del templo de

---

<sup>6</sup> Cfr. Entrevista con el señor Rodolfo Almaguer Pruneda, 2 de enero de 2018.

Nuestra Señora de la Merced, en San Cristóbal de las Casas.

De 1964 a 1968 fue miembro fundador del equipo interdiocesano de pastoral en la Unión de Mutua Ayuda Episcopal para la mentalización post-conciliar de los sacerdotes. De 1968 a 1971 fue párroco en la parroquia de San Bartolomé, ubicada en Venustiano Carranza, Chiapas. Finalmente, fue nombrado vicario general de la diócesis de San Cristóbal de las Casas, pero no llegó a ejercer dicho cargo porque fue nombrado obispo de Tepic el 19 de mayo de 1971 por el Papa Pablo VI.<sup>7</sup>

Recibió la ordenación episcopal el 15 de agosto de 1971, a los 44 años de edad, en Tepic, Nayarit. Después, fue trasladado al obispado de Tlalnepantla el 28 de junio de 1980 y, posteriormente, fue trasladado al arzobispado de Monterrey, el 12 de enero de 1984, donde realizó su ministerio como arzobispo hasta 2003.

### **Antecedentes de la reforma constitucional en materia de libertad religiosa**

Después de los movimientos liberales, la consolidación consti-

---

<sup>7</sup> Cf. Proyección 2000, *Curriculum de Mons. Adolfo A. Suárez Rivera*, p. 10.

tucional y las Leyes de Reforma, México tuvo como consecuencia un anticlericalismo, que se mantuvo incluso durante el Porfiriato como un “anticlericalismo teórico”. Pero, posterior a la Revolución Mexicana, cobró vida y se erigió como bandera de los movimientos políticos que decían buscar la soberanía del pueblo.

El conflicto entre la Iglesia y el Estado, del cual formó parte la famosa *persecución cristera* (1926-1929), tuvo fin con un pacto social que llevó, tanto a la Iglesia como al Gobierno, a coexistir en un *modus vivendi*. Este esquema implicaba para la Iglesia, entre otras cosas, aceptar el “no reconocimiento de ‘personalidad jurídica’”<sup>8</sup> dado en el artículo 130 constitucional.

Las consecuencias del *modus vivendi* fueron: la generalización de un Estado que impedía el diálogo institucional entre Iglesia y Gobierno para velar por el bienestar del pueblo, el estatus irregular de la Iglesia y un desinterés en el

asunto político y social de parte del pueblo católico.<sup>9</sup>

A partir de 1956, cuando el Episcopado Mexicano se pronunció con respecto a los deberes cívicos de los católicos, comenzó en la Iglesia mexicana una nueva etapa que se caracterizó por el interés en la cuestión política y un aumento en la conciencia de participar en la conformación de una sociedad más adecuada, de tal manera que la Iglesia ya no podía pretender vivir al margen de la situación política y social del país.<sup>10</sup>

El Concilio Vaticano II y algunos documentos de la época como: *Mater et Magistra*, *Pacem in Terris*, la constitución *Gaudium et Spes* y la declaración *Dignitatis Humanae* ayudaron a crear conciencia en el Episcopado Mexicano de la necesidad de gozar de una plena libertad religiosa;<sup>11</sup> aunque hubo momentos de estrecha colaboración entre ambas instituciones, durante la

---

<sup>8</sup> Manuel Olimón Nolasco, “Algunas claves de lectura sobre la relación Iglesia-Estado en la historia de México”, en Conferencia del Episcopado Mexicano, *Sociedad Civil y Sociedad Religiosa, compromiso recíproco al servicio del hombre y bien del país*, Ed. Palmarín, 1ª. Ed., México D.F. 1985, p. 557.

---

<sup>9</sup> Cfr. Manuel Olimón Nolasco, Algunas claves de lectura sobre la relación Iglesia-Estado en la historia de México, p. 558.

<sup>10</sup> Cfr. Roberto Blancarte, *Historia de la Iglesia católica en México, 1929-1982*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2014, p. 219.

<sup>11</sup> Cfr. Roberto Blancarte, *Historia de la Iglesia católica en México, 1929-1982*, p. 229.

década de los años 60's no se procedía a realizar reforma alguna en la Constitución Mexicana.

A finales del siglo XX, desde que el Papa Juan Pablo II, en su primera visita a México (1979), había hecho referencia a la situación peculiar en la que vivía el país, sobre todo con respecto a la libertad religiosa y la necesidad de avanzar en este ámbito de acuerdo con la tendencia internacional del tiempo, se había despertado en los diferentes espacios de reflexión el interés por dicho tema; sin embargo, durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988) no se tuvieron iniciativas claras para intentar actualizar las leyes constitucionales.<sup>12</sup>

### **Los pasos hacia la reforma constitucional**

Uno de los aspectos que fue preparando el terreno para la reforma fue la reapertura de la Universidad Pontificia de México en septiembre de 1982, fomentando el “diálogo con los ‘constructores de la sociedad pluralista’, es decir, con las instancias de forja de las decisiones de la cultura mexicana”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Cfr. Manuel Olimón Nolasco, *Servidor fiel*, p. 162.

<sup>13</sup> Manuel Olimón Nolasco, *Servidor fiel*, p. 162.

Otro aspecto fue la elección de monseñor Sergio Obeso Rivera, arzobispo de Jalapa, como presidente de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), el 18 de noviembre de 1982, quien fue factor decisivo en la labor de diálogo con el poder civil. Mons. Obeso es descrito como un “hombre de carácter afable, cultivado y bien relacionado con el ambiente intelectual veracruzano [...] muy aceptado y estimado entre el Episcopado, el clero y los laicos...”.<sup>14</sup>

El tercer aspecto lo conforman tres figuras: don Girolamo Prigione, como delegado apostólico, el señor Suárez, como presidente de la Conferencia del Episcopado Mexicano, y el licenciado Carlos Salinas de Gortari, como presidente de la República Mexicana. Los tres tuvieron una participación fundamental en el diálogo Iglesia-Estado.

Sin pretender emitir un juicio general de ninguno, se puede decir que los tres tenían ideas claras en cuanto a las necesidades del país y voluntad firme para llevar a buen término sus proyectos. Es indudable que, tanto el presidente de la República como el delegado apostólico tuvieron que ejercer un liderazgo político para llevar a

---

<sup>14</sup> Manuel Olimón Nolasco, *Servidor fiel*, p. 163.

cabo la reforma, pero ¿cuál fue la contribución de don Adolfo?

De la misma forma que en sus años juveniles y durante su ministerio sacerdotal, el señor Suárez tuvo muchas encomiendas a lo largo de su episcopado que lo impulsaron a encabezar muchos proyectos.

A los dos años de ordenado obispo (1973), fue nombrado por la Conferencia del Episcopado Mexicano vicepresidente y presidente de la Comisión Episcopal para el Clero; después, fue miembro del Consejo de la Presidencia de la CEM (1976-1979), asistió como delegado a la Tercera Conferencia del Episcopado Latinoamericano en Puebla; de 1979 a 1982 ocupó la presidencia de la Comisión Episcopal para los Laicos y fue reelegido para el siguiente trienio.

De 1982 a 1985 fue vocal del Consejo de la Presidencia de la CEM y vocal de la Comisión Episcopal para las Diócesis Nuevas. Fue elegido presidente de la CEM para el trienio 1988-1991 y en la siguiente gestión fue reelegido para el trienio 1991-1994.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. Consejo Presbiteral, Arquidiócesis de Monterrey, *Trece años de fecundo ministerio episcopal del Cardenal don Adolfo Suárez Rivera, arzobispo de Monterrey*, Monterrey N.L., 13 de mayo de 1997, p. 3.

## **Arzobispo de Monterrey, presidente de la CEM y colaborador de las reformas**

Don Adolfo, siendo arzobispo de Tlalnepantla, colaboraba también en el Departamento de Laicos de la Conferencia del Episcopado Latinoamericano (CELAM), en el Consejo de la Presidencia de la CEM y en la Comisión Episcopal para las Diócesis Nuevas. Por tal motivo, fue convocado para acudir a Roma, en septiembre de 1983, como representante del Episcopado Mexicano en el Sínodo de Obispos, cuyo tema fue: "La reconciliación y la penitencia".<sup>16</sup> Estando en Roma, durante el sínodo, se le comunicó que sería nombrado arzobispo de Monterrey.

Llegó a Monterrey el 12 de enero de 1984 y, desde que inició su ministerio como arzobispo de la Sultana del Norte, manifestó su interés por promover la doctrina social cristiana, el bienestar de la persona humana, la solidaridad con los más necesitados y la participación activa de la sociedad en la vida política.

Existe un borrador que contiene un mensaje navideño,<sup>17</sup> firmado

---

<sup>16</sup> Cfr. Manuel Olimón Nolasco, *Servidor fiel*, p. 165.

<sup>17</sup> Aunque dicho borrador no tiene

por don Adolfo, en el que subrayaba las implicaciones sociales que la celebración de la Navidad debía provocar en los fieles:

Al restaurar la imagen de Dios en el hombre, Jesús nos esclarece su misterio. A la luz de su palabra y de su ejemplo, comprendemos la excelsa dignidad del hombre, su superioridad sobre las cosas y entendemos por qué “el hombre vale más por lo que es que por lo que tiene”. Su dignidad exige una vida humana digna: vivienda, trabajo, alimento, respeto, protección, libertad, participación en la vida social y política. La Navidad debe ser “la fiesta del hombre”.<sup>18</sup>

El texto muestra a un pastor interesado en el bienestar de su pueblo, que enseña lo que el magisterio de la Iglesia dice en materia de vida social y política. Continúa en su mensaje:

---

fecha, hace referencia al vigésimo aniversario del Concilio Vaticano II, recientemente celebrado, por lo que se concluye que pertenece a la Navidad de 1985.

<sup>18</sup> Adolfo Antonio Suárez Rivera, Arzobispo de Monterrey, *A los fieles cristianos y personas de buena voluntad*, en Archivo Arquidiocesano de Monterrey, estante E4, cajón de circulares del Sr. Suárez, sin fecha, p.1.

¿Y el problema de los ajustes económicos? Desgraciadamente son los más débiles quienes los resienten, y de esta manera “nuestra prolongada crisis” se tornará más crítica aún [...] Esto nos lleva, en nuestro ministerio de Pastor, a renovar las recomendaciones del Concilio Vaticano II, del cual acabamos de recordar el 20º aniversario; estas recomendaciones cobran mayor vigencia en nuestros días, debido a que se ha abierto más la brecha entre “los muchos que tienen poco y los pocos que tienen mucho”.<sup>19</sup>

Después, continúa el mensaje citando los números 69 y 70 de la constitución *Gaudium et Spes*, del Concilio Vaticano II, que hablan del destino común de los bienes, de la ayuda mutua que debe existir entre ricos y pobres, y de la responsabilidad de quienes llevan el liderazgo económico mundial para con los países menos desarrollados.

El texto manifiesta por una parte que, ya desde antes de ser elegido presidente de la CEM, don Adolfo tenía la preocupación de promover una renovada conciencia social

---

<sup>19</sup> Adolfo Antonio Suárez Rivera, arzobispo de Monterrey, *A los fieles cristianos y personas de buena voluntad*, en Archivo Arquidiocesano de Monterrey, p.1.

y política entre los ciudadanos mexicanos; y por otra, su fidelidad a la Iglesia al enseñar con claridad los contenidos del Concilio Vaticano II.

Años después, en 1987, el señor Suárez publicó una *Instrucción pastoral sobre la dimensión política de la fe*, con el objetivo de iluminar la realidad de México. Dicho documento buscaba aclarar la relación entre la fe y la política, y motivar a todas las personas para que asumieran con “coherencia, generosidad y creatividad” su compromiso en ese campo.<sup>20</sup>

En la introducción, hace una reflexión acerca del nivel de formación política de los mexicanos, porque después de las elecciones de 1986 —acusadas de irregulares en San Luis Potosí, Durango, Chihuahua, Oaxaca, Sinaloa y Tamaulipas— había quedado claro que todavía faltaba mucho por crecer: “La situación sociopolítica de nuestro país, marcada por un avance lento y contradictorio hacia la democracia, presenta actualmente una agudización de

tensiones, por la forma en que se realizaron las elecciones...”<sup>21</sup>

Más adelante, expresa con respecto a la libertad religiosa la situación de discriminación en la que se encontraba la Iglesia y demás agrupaciones religiosas:

...el dirigismo social, educativo, cultural, económico, del Estado; la discriminación —incluso constitucional— de personas, grupos e instituciones, por razones ideológico-partidarias; el poder ejecutivo federal o de los Estados convertidos, de hecho, en las únicas fuentes generadoras de iniciativas de ley; afectan a todo el pueblo mexicano, especialmente a los más débiles.<sup>22</sup>

Así, nuevamente resalta la firme determinación que tenía por promover la formación ciudadana, la solidaridad con los más necesitados y la existencia de un Estado de derecho en el que se considerara la libertad religiosa como una de las condiciones fundamentales para el crecimiento del pueblo.

---

<sup>20</sup> Adolfo Suárez Rivera, arzobispo de Monterrey, *Instrucción pastoral sobre la dimensión política de la fe*, Monterrey, Nuevo León, marzo 1987, N.6.

---

<sup>21</sup> Adolfo Suárez Rivera, arzobispo de Monterrey, *Instrucción pastoral sobre la dimensión política de la fe*, N.1.

<sup>22</sup> Adolfo Suárez Rivera, arzobispo de Monterrey, *Instrucción pastoral sobre la dimensión política de la fe*, N.10.

En 1988, cuando fue electo presidente de la CEM, las circunstancias en el país parecían ser favorables para iniciar un proyecto de reforma constitucional en materia de libertad religiosa y así resolver el problema que tantos años atrás venía sobrellevando la Iglesia mexicana.

Manuel Olimón menciona que, cuando don Adolfo quedó al frente de la CEM, desarrolló una “gestión definida y relevante y en continuidad de los diálogos con el gobierno, sobre todo en el tiempo de la presidencia del licenciado Carlos Salinas de Gortari”,<sup>23</sup> y menciona que su colaboración fue importante dejando una “huella prudente”<sup>24</sup> en el nuevo estatuto jurídico para la Iglesia.

Después de varios años de estudios, asesorías con especialistas, diálogo entre el equipo del presidente Salinas de Gortari, la Iglesia católica y las demás denominaciones religiosas, se llegó a la reforma.

La publicación de la reforma a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 constitucionales, por parte de la Cámara de Diputados, se llevó a cabo el 28 de enero de 1992. En la exposi-

ción de motivos se reconocía que las circunstancias del país habían cambiado y era necesaria una reforma que garantizara la libertad religiosa del pueblo mexicano: “Hoy [...], el Estado, para modernizarse, ha de reconocer y armonizar a todos los actores sociales, incluyendo a las Iglesias”.<sup>25</sup>

No es propósito del presente estudio analizar a detalle la manera en la que se llevó a cabo la reforma constitucional, ni las implicaciones que tuvo para las diferentes denominaciones religiosas, pero es importante aclarar que la libertad religiosa ha sido un tema complicado en la historia de México; ha tenido repercusiones sociales, económicas y políticas funestas, y aun así ha sido poco considerado en la agenda nacional, “se puede afirmar que históricamente ha existido un ‘subdesarrollo’ y un ‘subejercicio’ de la libertad religiosa”<sup>26</sup> en México.

Lo anterior permite destacar la acción significativa de don Adolfo, ya que asumió este proyecto

---

<sup>23</sup> Manuel Olimón Nolasco, *Servidor fiel*, p. 167.

<sup>24</sup> Manuel Olimón Nolasco, *Servidor fiel*, p. 167.

---

<sup>25</sup> Cámara de Diputados, “Exposición de motivos de iniciativa de reforma”, 10 de diciembre de 1991, México, D.F.

<sup>26</sup> Alonso Lara Bravo, *Libertad religiosa en México*, en Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos, fascículo 13, Ed. CNDH, México D.F., 2015, pág. 11.

con convicción y firmeza, aceptando que con seguridad le causaría dificultades, no sólo con algunos políticos mexicanos, sino también con hermanos obispos y sacerdotes que no veían la necesidad de tal reforma.

En el mensaje de apertura de la L Asamblea de la CEM (noviembre de 1991), el señor Suárez hizo referencia al camino recorrido: desde que monseñor Sergio Obeso, arzobispo de Xalapa, era presidente de la CEM, para promover una reforma jurídica que garantizara la libertad religiosa del pueblo mexicano, y mencionó que el Episcopado Mexicano había dado el *plácet* al proyecto de reforma en la asamblea de marzo de 1990, que se había llevado a cabo en Torreón.<sup>27</sup>

Continúa el mensaje expresando que había llegado el momento de llevar a buen término el proyecto que se había propuesto y explica sus beneficios:

Así llegamos al momento actual en que, por iniciativa del Señor Presidente, expresado en su tercer informe, el tema de

---

<sup>27</sup> Cfr. Adolfo Antonio Suárez Rivera, *Mensaje de Apertura*, en *Acta de la L asamblea*, noviembre de 1991, departamento de Historia y Arte de la CEM, p. 25.

las relaciones Iglesia - Estado entrará a las Cámaras Legislativas, para que, en un renovado marco normativo, se reconozca su personalidad jurídica... Así podrá (la Iglesia) servir mejor a nuestro pueblo mexicano, con libertad, sin claudicaciones, aportando la luz del Evangelio y el amor cristiano como contribución específica a la vida social de nuestra nación.<sup>28</sup>

También, deja entrever en el mensaje que no todos los agentes colaboradores o beneficiarios del proyecto de reforma estaban de acuerdo con el cambio:

... Nada extraño, pues en todos los cambios se da un proceso en donde algo debe morir, que aún no muere, y algo debe nacer, que aún no nace del todo, los cambios exigen apertura y transparencia, verdad y generosidad, virtudes no fáciles de obtener, pues no faltan resistencias de los que ya tienen lo que necesitan y entonces ¿para qué cambiar? Pero los procesos históricos son irreversibles y en la vida de las personas y de los pueblos es ley comprobada el "renovarse o morir".<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Adolfo Antonio Suárez Rivera, *Mensaje de Apertura*, en *Acta de la L asamblea*, noviembre de 1991, departamento de Historia y Arte de la CEM, p. 25.

<sup>29</sup> Adolfo Antonio Suárez Rivera, *Mensaje de Apertura*, en *Acta de la L*

A pesar de ello, en su mensaje se manifestaba convencido de la necesidad de una reforma, no sólo en materia religiosa, sino que integrara diversos ámbitos en favor de los pobres.

Menciona que se registraban una serie de cambios económicos y sociales que parecían dibujar una situación de “bonanza”, pero que no terminaba por brindar mejores condiciones a los más necesitados. Por lo tanto, afirmaba que los esfuerzos para promover los cambios —tanto en materia de libertad religiosa, como en materia económica y social— tenían el objetivo de promover en el país un marco legal más justo, que beneficiara a todo el pueblo.<sup>30</sup>

Es importante subrayar que don Adolfo aclara en el mensaje que, al promover dichos cambios, la Iglesia de México no buscaba de ninguna manera “cuotas de poder, ni pone su esperanza en privilegios dados por el poder civil [...] tampoco quiere la Iglesia claudicar en su misión de evangelizar al hombre íntegramente, siempre en la esfera de su competencia, en el respeto y la libertad”,<sup>31</sup> más bien “Aspiramos

---

*asamblea*, p. 25.

<sup>30</sup> Cfr. Adolfo Antonio Suárez Rivera, *Mensaje de Apertura*, en *Acta de la L asamblea*, p. 26.

<sup>31</sup> Adolfo Antonio Suárez Rivera, *Men-*

a vivir como en la mayor parte de las naciones, en donde la libertad religiosa sea protegida con una eficaz tutela jurídica”.<sup>32</sup>

Posteriormente, el 25 de diciembre de 1991, en vísperas de la publicación de la reforma constitucional, el Episcopado Mexicano publicó una declaración firmada por don Adolfo Antonio Suárez Rivera, como presidente de la CEM, y por los demás obispos que conformaban el Consejo de Presidencia, para anunciarla de manera formal.<sup>33</sup>

El documento, después de enunciar el recorrido realizado para llegar a la reforma y de mencionar el contexto histórico del momento, describe que, con ella, el pueblo

---

*saje de Apertura*, en *Acta de la L asamblea*, p. 28.

<sup>32</sup> Adolfo Antonio Suárez Rivera, *Mensaje de Apertura*, en *Acta de la L asamblea*, p. 28.

<sup>33</sup> El resto del consejo de la CEM era: Juan Jesús Card. Posadas Ocampo, arzobispo de Guadalajara, vicepresidente; Manuel Pérez-Gil González, arzobispo de Tlanepantla, secretario general; Ramón Godínez Flores, obispo auxiliar de Guadalajara, secretario general electo; Gilberto Balbuena Sánchez, obispo de Colima, tesorero general; José Esaúl Robles Jiménez, obispo de Zamora, vocal de presidencia y José Fernández Arteaga, arzobispo de Chihuahua, vocal de presidencia.

mexicano ganaría la promoción de “una vida congruente entre lo que manda la ley y el comportamiento cotidiano”,<sup>34</sup> así como un “nuevo entusiasmo para vivir la transparencia de la verdad”.<sup>35</sup> Finalmente, pedía con insistencia que, tanto sacerdotes y religiosos, como educadores, juristas, legisladores y fieles laicos, continuaran haciendo el esfuerzo de ser “instrumento de reconciliación y concordia en México”.<sup>36</sup>

### **Consideraciones finales en torno a don Adolfo Antonio Suárez Rivera**

Ha quedado claro que don Adolfo ejerció un liderazgo importante en torno a la reforma de las relaciones Iglesia-Estado de finales del siglo XX, y que las circunstancias históricas lo llevaron a salir adelante en este proyecto. Sin embargo, parece necesario precisar que su liderazgo, en materia de libertad religiosa, es solamente una

---

<sup>34</sup> Conferencia del Episcopado Mexicano, *Declaración con ocasión de las reformas constitucionales*, en Documentos colectivos del Episcopado Mexicano, volumen III, 1987-1997, México D.F., 1997, p. 116.

<sup>35</sup> Conferencia del Episcopado Mexicano, *Declaración con ocasión de las reformas*, p. 116.

<sup>36</sup> Conferencia del Episcopado Mexicano, *Declaración con ocasión de las reformas*, p. 116.

parte de todo un mosaico de acciones que dibujan el impacto de su ministerio pastoral.

Otras de sus intervenciones con fuerte impacto fueron: la participación en una conferencia con respecto al tema de la deuda externa (enero de 1990), organizada por el Episcopado Norteamericano en conjunto con el Mexicano, “uno de los temas centrales fue el análisis de ¿por qué se había generado la deuda?, y ¿en qué se habían invertido esos recursos que se debían?, en dicha reflexión se generó la propuesta del mecanismo de los *swaps*<sup>37</sup> para reducir el monto de la deuda”.<sup>38</sup> También, se pidió su opinión con respecto al Tratado de Libre Comercio que estaba en proyecto.

También, a nivel local en la arquidiócesis de Monterrey impulsó la reorganización pastoral en decanatos y zonas, la creación de nuevas parroquias, la relación con el mundo universitario, convocó al Primer Sínodo Diocesano y llevó a cabo la construcción de las nuevas

---

<sup>37</sup> Los *swaps* son mecanismos financieros de sustitución de deuda, que aseguran mejores condiciones de pago.

<sup>38</sup> Entrevista con el Pbro. Scott Michael McDermott Eichhorst (6 de octubre de 2017).

instalaciones del seminario mayor de Monterrey<sup>39</sup>.

Por lo tanto, su acción amplia e integradora corresponde a un magisterio social nutrido que no se reducía a promover la reforma en materia de libertad religiosa.

## Conclusión

El liderazgo de don Adolfo en las reformas constitucionales no parece ser circunstancial. Los documentos producidos por él, con respecto al tema sociopolítico, manifiestan una firme convicción y claridad de lo que necesitaba el pueblo mexicano. Su aportación no fue solamente una respuesta al proyecto de modernización del gobierno del presidente Salinas de Gortari, sino que corresponde a una reflexión profunda realizada durante toda su vida.

Sus orígenes geográficos y familiares influyeron, en gran medida, para generar las capacidades de liderazgo que manifiesta desde su juventud: saber conciliar a través del diálogo, tener apertura para quienes piensan distinto, aptitud académica y facilidad para organizar. Estas capacidades hicieron de él un pastor convencido y dispuesto a ayudar a su pueblo.

<sup>39</sup> *Cfr.* Entrevista con el señor Rodolfo Almaguer Pruneda (2 de enero de 2018).

Haber nacido y crecido en tiempos de la persecución religiosa le imprimió un carácter discreto y reservado, al mismo tiempo que sembró en él la inquietud de luchar por la formación ciudadana, los derechos humanos y la libertad religiosa.

La experiencia de formación en Montezuma, la etapa posterior en Roma, su ministerio sacerdotal cargado de encomiendas y, finalmente, los proyectos como parte de la presidencia de la CEM, lo hicieron adquirir una visión amplia de las necesidades que tenía la Iglesia de México y le dieron la posibilidad de incidir en la estructura sociopolítica del país a finales del siglo XX.

Su ministerio episcopal en Tepic, Tlalnepantla y Monterrey le permitió dejar huella en aquello que sabía hacer desde que decidió seguir la vida sacerdotal: organizar con inteligencia y claridad, promover la dignidad del ser humano y servir a quienes más necesitan ayuda.

Finalmente, se puede decir que la reforma constitucional sí era necesaria, porque así lo requería el país para estar en sintonía con el contexto internacional del tiempo, porque la situación sociopolítica de México había cambia-

do de tal forma que la estructura jurídica, en materia religiosa, no correspondía a la realidad y para garantizar una práctica religiosa congruente con el sistema de derecho mexicano.

### Bibliografía

- Blancarte Roberto, *Historia de la Iglesia católica en México, 1929-1982*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2014.
- Cámara de Diputados, *Exposición de motivos de iniciativa de reforma*, 10 de diciembre de 1991, México, D.F.
- Conferencia del Episcopado Mexicano, *Declaración con ocasión de las reformas constitucionales*, en Documentos colectivos del Episcopado Mexicano, volumen III, 1987-1997, México D.F. 1997.
- Consejo presbiteral, arquidiócesis de Monterrey, *Trece años de fecundo ministerio episcopal del Cardenal don Adolfo Suárez Rivera, arzobispo de Monterrey*, Monterrey N.L., 13 de mayo de 1997.
- Lara Bravo Alonso, *Libertad Religiosa en México*, en Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos, fascículo 13, Ed. CN-DH, México D.F., 2015.
- Olimón Nolasco Manuel, “Algunas claves de lectura sobre la relación Iglesia-Estado en la historia de México”, en: Conferencia del Episcopado Mexicano, *Sociedad civil y sociedad religiosa, compromiso recíproco al servicio del hombre y bien del país*, Ed. Palmarín, 1ª. Ed., México D.F., 1985.
- \_\_\_\_\_, *Servidor fiel, el cardenal Adolfo Suárez Rivera 1927-2008*, Porrúa, México, 2013.
- Portillo Valadez José Antonio, *Diccionario de clérigos y misioneros norestenses*, en la voz de Suárez Rivera Adolfo Antonio, primera edición, Monterrey N.L., 2011.
- Proyección 2000, *Currículum de Mons. Adolfo A. Suárez Rivera*, edición especial, Monterrey N.L., noviembre 1994.
- Suárez Rivera Adolfo Antonio, arzobispo de Monterrey, *A los fieles cristianos y personas de buena voluntad*, en Archivo arquidiocesano de Monterrey, estante E4, cajón de circulares del Sr. Suárez, sin fecha.