

LA MIGRACIÓN VENEZOLANA, UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA LA  
REESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COLOMBIANA ORIENTADA A  
LA INMIGRACIÓN

Autora

Neyla López Flórez

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C.

2018

LA MIGRACIÓN VENEZOLANA, UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA LA  
REESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COLOMBIANA ORIENTADA A  
LA INMIGRACIÓN

Monografía para obtener el título de Especialista en Gestión Pública

Autora

Neyla López Flórez

Asesor

Mg. Alexandra Montenegro Ortiz

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C.

2018

## **Dedicatoria**

Esta monografía es el producto de un gran esfuerzo, es por ello que se la dedico a Dios quien me permitió iniciar y culminar el ciclo académico de la especialización de Gestión Pública, a mi esposo, hijos, familiares y amigos, por su constante apoyo y motivación.

## **Agradecimiento**

Presento mis agradecimientos a todas las personas que me colaboraron para llevar a feliz término esta monografía, especialmente a mi amiga Sandra Yohana Amaya por su constante asesoría y acompañamiento.

No puedo hacer más que agradecer a Dios porque al escoger este tema de investigación, permitió mi crecimiento como ciudadana y funcionaria pública al reconocer la enorme potencialidad de una crisis en la construcción de nuestro país y de la entidad para la cual trabajo.

## Resumen

El fenómeno de la migración venezolana en la región, se presenta como factor detonante de la ventana de oportunidad tal y como la conceptualiza Jhon W. Kingdon, para una eventual reestructuración de la Política Integral Migratoria Colombiana (PIM) que incluya el componente de la inmigración y permita revestirla del carácter vinculante de un Estatuto o Ley, desde una perspectiva estratégico-política de las relaciones internacionales, la gestión migratoria como ejercicio de la soberanía, la capacidad de las instituciones locales, el impacto en las comunidades de acogida y el migrante como objeto de derechos.

Basado en la baja experiencia como país receptor y por tanto su poca investigación, el documento integra la observación histórica de los conceptos de gobernanza y gestión migratoria, se acerca a lo local desde el análisis de las brechas de la gobernanza multinivel; analiza la inmigración en Colombia desde la base normativa y la estrategia en el manejo de la crisis migratoria venezolana, sus decretos y acciones reaccionarias que no necesariamente responden a una acción de Política Pública. Posteriormente, ilustra la caracterización del fenómeno de la migración venezolana, su impacto y el carácter de transitoriedad o estacionalidad del fenómeno, para esclarecer su repercusión en la agenda gubernamental.

**Palabras clave:** Política Integral Migratoria, Gobernanza Migratoria en Colombia; Migración venezolanos a Colombia, ventana de oportunidad.

## Abstract

The phenomenon of Venezuelan migration in the region is presented as a trigger for the window of opportunity as conceptualized by Jhon W. Kingdon, for an eventual restructuring of the Colombian Integral Migration Policy (PIM) that includes the component of immigration and allows it to be covered by the binding nature of a Statute or Law, from a strategic-political perspective of international relations, migration management as an exercise of sovereignty, the capacity of local institutions, the impact on host communities and the migrant as object of rights.

Based on the low experience as a receiving country and therefore, its limited research, the document integrates the historical observation of the concepts of governance and migration management, approaches the local perspective from the analysis of the gaps of multilevel governance; analyzes immigration in Colombia from the normative base and strategy in the handling of the Venezuelan migratory crisis, its decrees and reactionary actions that do not necessarily respond to a Public Policy action. Subsequently, it illustrates the characterization of the phenomenon of Venezuelan migration, its impact and the nature of transience or seasonality of the phenomenon, to clarify its impact on the government's agenda.

**Keywords:** Integral Migratory Policy, Migratory Governance in Colombia; Venezuelan migration to Colombia, window of opportunity.

## Tabla de Contenido

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Introducción.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Planteamiento del Problema.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>3.</b> | <b>Justificación.....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>4.</b> | <b>Objetivos.....</b>   | <b>9</b>  |
| 4.1.      | Objetivo General  | 9         |
| 4.2.      | Objetivos Específicos   | 9         |
| <b>5.</b> | <b>Marco Conceptual y Teórico .....</b>                                       | <b>10</b> |
| 5.1.      | Aproximaciones conceptuales para el entendimiento de la gobernanza migratoria | 10        |
| 5.1.1.    | La gobernabilidad y la gobernanza, una aproximación conceptual. ....          | 10        |
| 5.1.2.    | El concepto de gestión y gobernanza en las migraciones.....                   | 18        |
| 5.1.3.    | Modelos de Gobernabilidad Migratoria .....                                    | 27        |
| 5.1.4.    | La Migración y el Marco de los Derechos Humanos. ....                         | 33        |
| 5.1.5.    | Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) A/RES/70/1.....                      | 38        |
| 5.1.6.    | La Agenda Internacional de las Migraciones en la actualidad. ....             | 39        |
| 5.1.7.    | Marco de Gobernanza sobre La Migración, MIGOF. ....                           | 44        |
| 5.1.9.    | Escenarios Regionales: Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM).....  | 52        |
| 5.2.      | Elementos Conceptuales de la Política Pública                                 | 59        |
| 5.2.1.    | Qué es o no Política Pública. ....  | 63        |

|  |     |
|--|-----|
| 5.2.2.La Política Pública desde el enfoque de la Gobernanza.....   | 66  |
| 5.2.3.La Formación de la Agenda.....   | 71  |
| 5.2.4.El Marco de las Corrientes Múltiples.....  | 74  |
| 5.2.4.1.Las Ventanas de Oportunidad.....   | 80  |
| 6. Política Migratoria en Colombia. Tratamiento de la Inmigración  | 86  |
| 6.1.El CONPES 3603 y los extranjeros en Colombia.....  | 89  |
| 6.2.Una mirada desde la Gobernanza Multinivel, la puesta en marcha de una política.....                                  | 95  |
| 6.3.Actores Clave en la Planeación.....  | 104 |
| 6.4.Marco Normativo de la Inmigración.....   | 113 |
| 6.5.Flujos migratorios internacionales de extranjeros hacia Colombia.....  | 123 |
| 6.6.Perfil de Gobernanza Migratoria: La República de Colombia. IGM de la OIM.....  | 129 |
| 7. El Fenómeno de la Inmigración Venezolana a Colombia   | 133 |
| 7.1.Antecedentes progresivos de nivel económico y político.....  | 137 |
| 7.2.Recuento histórico de los elementos motivadores de las oleadas migratorias de venezolanos.....                       | 140 |
| 7.2.1.Hechos políticos y sociales a partir del año 2012 en Venezuela.....  | 143 |
| 7.2.2.Emigración Venezolana en el periodo Chávez.....  | 156 |
| 7.2.3.Grupos de Migrantes en Colombia. Las Dos Primeras Oleadas.....   | 158 |
| 7.3.La Frontera Colombo Venezolana.....  | 166 |
| 7.3.1.Hecho Detonante: Cierre de Frontera Colombo -Venezolana año 2015. Retorno y Deportación Masiva de Colombianos..... | 170 |
| 7.3.2.Hechos Relevantes en Frontera 2016.....  | 173 |
| 7.4.Aproximación estadística del fenómeno de la emigración venezolana.....   | 175 |



|   |            |
|---|------------|
| 7.4.1. Caracterización del flujo migratorio de venezolanos a Colombia.....  | 175        |
| 7.5. Acciones para la gestión de los flujos migratorios de migrantes venezolanos en Colombia. ....  | 182        |
| 7.5.1. Matriz de monitoreo del desplazamiento, monitoreo de los flujos en Frontera de la OIM. ....  | 195        |
| 7.5.2. Tarjeta de Movilidad Fronteriza TMF.....   | 198        |
| 7.5.3. Estadísticas de pre-registro.....  | 206        |
| 7.5.4. Permiso Especial de Permanencia (PEP). ....  | 207        |
| 7.5.5. Estadísticas PEP. ....   | 211        |
| 7.6. Solicitud de asilo y el trabajo de ACNUR en Colombia. ....   | 212        |
| 7.7. Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia. ....   | 218        |
| 7.7.1. Estadísticas RAMV. ....  | 219        |
| 7.7.2. Medidas Institucionales generadas del RAMV. ....   | 221        |
| 7.7.3. Acciones institucionales relacionadas a la identidad de los extranjeros y otras medidas de excepcionalidad para ciudadanos venezolanos. .... | 223        |
| 8. Caracterización de los actores. ....   | 233        |
| 8.3. Modalidades de publicaciones para la orientación de migrantes en el territorio colombiano. ....  | 239        |
| 8.3.1. Muestra de otras modalidades de información.....   | 248        |
| 8.4. Actores identificados por medios abiertos. ....  | 254        |
| <b>9. Conclusiones.....</b>   | <b>258</b> |
| <b>10. Trabajos citados.....</b>  | <b>267</b> |

**11. Bibliografía..... 277**

## Índice de Tablas

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 1. Objetivo 3. Plan Estratégico del Sector Relaciones Exteriores 2015-2018.....                                     | 105 |
| Tabla 2. Marco normativo internacional referente a las migraciones y ley aprobatoria en Colombia.....                     | 114 |
| Tabla 3. Marco normativo nacional con inferencia en el tratamiento de la inmigración en Colombia.....                     | 118 |
| Tabla 4. Cronología hechos políticos y sociales en Venezuela 2012-2016.....   | 143 |
| Tabla 5. Cronología de la crisis política, económica y social de Venezuela en el 2017-2018..                              | 146 |
| Tabla 6. Hechos relevantes en la frontera en 2016 .....   | 174 |
| Tabla 7. Flujos migratorios de entrada y salida de venezolanos y variación en los ingresos por año 2007- junio 2018 ..... | 176 |
| Tabla 8. Marco normativo en Colombia para la gestión de flujos migratorios y permanencia de migrantes venezolanos .....   | 182 |
| Tabla 9. Actores identificados por medios abiertos.....   | 254 |

## Tabla de Figuras

|  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| Figura 1. Histórico de entradas y salidas de venezolanos desde y hacia Colombia período 2007 a 2018 corte junio                          | 175                                  |
| Figura 2. Flujos migratorios año 2017 provenientes de Venezuela  | 179                                  |
| Figura 3. Tendencia semanal de los flujos migratorios de venezolanos desde el mes de julio   | 180                                  |
| Figura 4. Flujos de entrada y salida de ciudadanos venezolanos según el país destino o procedencia en 2017                               | 181                                  |
| Figura 5. Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo (TMTF)   | 201                                  |
| Figura 6. Banner Boletín informativo No. 14 Migración Colombia   | 203                                  |
| Figura 7. Proyectos Multisector  | 217                                  |
| Figura 8. Instrumentos para la inscripción extemporánea de hijos colombianos en Venezuela  | 225                                  |
| Figura 9. Requisitos para el trámite de registro de nacimiento de un menor en el Exterior  | 230                                  |
| Figura 10. Cartilla Ruta de atención integral para la población migratoria venezolana y colombianos retornados                           | 240                                  |
| Figura 11. Ruta de atención para migrantes venezolanos en Colombia – Preguntas Frecuentes  | 241                                  |
| Figura 12. Ruta Interna de Atención para la población en condición de vulnerabilidad procedente de la República Bolivariana de Venezuela | 242                                  |
| Figura 13. Rutas de atención para la población proveniente de Venezuela  | 243                                  |
| Figura 14. Guía de derechos y deberes para venezolanos en Colombia   | <b>¡Error! Marcador no definido.</b> |
| Figura 15. Ruta organizaciones aliadas, Guía para el paso, establecimiento y regularización de venezolanos migrantes                     | 247                                  |

|  |     |
|--|-----|
| Figura 16. Acciones para garantizar derechos a los extranjeros                                 | 249 |
| Figura 17. Publicación Periódico La Opinión de Cúcuta  | 251 |
| Figura 18. Invitación Capacitación Ruta de atención para la población proveniente de Venezuela | 253 |

## 1. Introducción

La actual Política Integral Migratoria (PIM) en Colombia que rige desde el año 2009, tiene prevalentemente el objetivo de atender la emigración y posible retorno de colombianos, mientras que en relación a la inmigración mantuvo el enfoque históricamente ligado al carácter selectivo del ingreso de poblaciones que favorecían el desarrollo económico del país, sin que ello implicara una posición del todo errónea, ya que se ajustaba a las expectativas del momento histórico, político y social que encuadraba la posición estratégica de los gobiernos de turno. Sin embargo, durante los nueve años de su vigencia, la dinámica cambiante, ha incluido otros fenómenos relacionados ahora al ingreso y tránsito de poblaciones que se salen del tradicional enfoque de “flujos deseados” los cuales han sido tratados mediante mecanismos normativos tipo decreto que sugieren a todas luces la protección a la estabilidad del núcleo de una política que debe adaptarse al entorno que están imponiendo factores de tipo endógeno y exógeno en la actualidad.

El año 2018, representa un momento crucial, una especie de ventana de oportunidad como la cataloga (Kingdon J. W., 2010), en su teoría del marco de las corrientes múltiples para la apostarle a la reestructuración de la PIM, en los que intervienen en mayor o menor grado elementos circunstanciales como el momento electoral (elecciones presidenciales), la inclusión de Colombia en la OCDE, la responsabilidad de integrarse como Estado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Pacto Mundial para la migración, sin contar con los complejos sistemas de relación entre actores de orden gubernamental y particular, que jalonean decisiones de política hacia sus intereses particulares.

Sin embargo, estos factores no han sido del todo decisivos para incluir en la agenda de gobierno un nuevo planteamiento de política migratoria. A esta ambigüedad, se suma la presión de la misma sociedad y por tanto el cubrimiento mediático al incremento sustancial de ingreso y asentamiento de población venezolana en Colombia durante la última década, a causa del deterioro del bienestar económico y conflictividad social de este país suramericano. Tuvo que configurarse el desbordamiento progresivo de problemáticas sociales, económicas y esperar a la reacción de otros países para darle el nivel de prioridad que este fenómeno estaba teniendo el país.

Una vez se percibe un cúmulo poblacional alto, con demanda de servicios públicos prioritarios, el aspecto migratorio dejó de ser de la pertinencia exclusiva de las autoridades migratorias. Ya no se trataba solamente de la gestión de los flujos migratorios, sino de toda una articulación para la visibilización y atención de la población una vez adentrada en el territorio nacional, la cual se hace todavía más latente ante la reacción de otros países de destino, que convirtieron a Colombia en un embudo sobre todo de las oleadas de población con menos capacidad económica para estabilizarse en otro país.

Por ende, la política actual no posee instrumentos reales para la atención de la inmigración, ni mucho menos configura la articulación de actores de los diferentes niveles del gobierno y su coordinación con otros actores interesados que pudieran ser estudiados comparativamente en el tiempo, a la luz de sus indicadores o de referentes similares en la región o en el mundo. Por tanto, el análisis de los procesos causales para su cambio o estabilidad deberá ser contextual o de enfoque referencial adaptado a esas deficiencias, falta de experiencia inestabilidad en el discurso político y a las coyunturas internas y a la misma manipulación política de diferentes actores.

Hechas las consideraciones anteriores, y debido a que el fenómeno se encuentra en desarrollo actualmente, se ha seleccionado para la investigación, una metodología no experimental, de enfoque cualitativo con diseño exploratorio. Usando técnicas como la revisión documental para el establecimiento de elementos del marco conceptual y normativo, en la medida que se identificaba la misma falta de las bases conceptuales dentro de la política, así como la compilación de los informes de cifras publicadas por Migración Colombia, Cancillería, organismos internacionales especializados en el ámbito migratorio, entre otros posibles actores, sobre los registros administrativos de flujos migratorios y aquellos recientemente creados por las entidades para sistematización de la atención a la población migrante, con el objeto de visibilizar la problemática.

Para llegar allí, se plantea en primer término el análisis del discurso internacional sobre el que se mueve la gestión pública, la gobernanza y la migración, que pone sobre la mesa una serie de actores internacionales y sus instituciones (como discursos) que presuponen los nuevos lineamientos frente a las posturas tanto estratégicas, como operacionales (gestión de los flujos migratorios). Estos, luego serán extrapolados (por su visión un tanto idealizada y conveniente) para el reconocimiento de los mecanismos normativos que han permitido instrumentalizar cambios evolutivos a la política para el tratamiento de las inmigraciones en Colombia.

La segunda parte de la investigación busca reconocer la potencialidad y limitaciones de la dinámica de los actores como redes políticas en torno a la aparición de nuevos fenómenos migratorios. Para ello, se disponen los antecedentes históricos, origen de la movilidad de migrantes venezolanos en sus diferentes olas, sus características socioeconómicas y culturales que prescriben tratamientos diferentes, retomando allí una revisión somera de las teorías sobre la migración. En la parte final, se describen los dispositivos de respuesta al fenómeno por parte de



las autoridades nacionales, departamentales y locales. Para la identificación de los actores y las redes políticas, se realiza su identificación, mediante una ficha técnica de las publicaciones de rutas de atención al migrante venezolano, que describen sus funciones en torno al fenómeno. Aquí es importante llegar a entender, como la naturaleza misma del fenómeno, limita las actuaciones de los actores gubernamentales destacando la necesidad de agudizar su capacidad como gerente y promotor de escenarios para la gobernanza.

Se espera por tanto que el documento pueda ser una base compilatoria de información y de allí se desprendan propuestas de acción para la revisión de la política pública, desde los diferentes niveles y actores, en aras de los nuevos desafíos que la inserción de Colombia en los planos regional y mundial presupone, mediante investigaciones centradas en aspectos específicos.

## 2. Planteamiento del Problema

Colombia encara diversos fenómenos migratorios producto de la globalización y transformaciones regionales, como la crisis migratoria venezolana, que demanda la reestructuración de su política migratoria enclavada en el concepto de país expulsor y baja tradición inmigratoria. Esto conlleva repensarse como un país de tránsito y destino de migrantes, donde fenómenos como la trata y tráfico de personas, no han sido trascendentales para impulsar el cambio más allá de los modelos de securitización.

Existe un desinterés profundo del gobierno central hacia la región fronteriza la cual poseía una alta dependencia económica al vecino país y permitió la configuración progresiva de escenarios delictivos como el contrabando de productos subvencionados y tráfico de drogas, que no pudieron ser contrarrestados a pesar de existir un CONPES de frontera.

Históricamente el ejercicio del control migratorio, se ejercía para adentrarse en el territorio nacional, mientras que el flujo restante se consideró exclusivamente pendular, promoviendo el desconocimiento de la migración de colombianos hacia Venezuela, país que como muchos otros, soportaba la atención de millones de colombianos desplazados por la violencia y la falta de oportunidades, hecho inconcebible siendo la emigración el eje central de la política.

La crisis estalló con las deportaciones en agosto de 2015 y el retorno de más de 22.000 colombianos y sus familias ante el recrudescimiento de medidas en Venezuela, argumento que sustentó el discurso del gobierno sobre la no existencia de una crisis migratoria, puesto que la percepción pública de un alto volumen de migrantes estaba distorsionada.

El problema se trasladó entonces a estancias locales, desprovistas de capacidad técnica y limitadas presupuestalmente para suplir la demanda de servicios fundamentales de nacionales y migrantes. Cuando los actores políticos regionales buscaron llamar la atención, la respuesta se

limitó a decisiones reactivas, apoyadas en instrumentos normativos tipo decreto, resolución o circulares que requerían ser actualizadas constantemente y los dispositivos para materializarlos eran incoherentes con la capacidad institucional. Todo ello, quedó relegado a soslayar las deficiencias mediante inversión paliativa, en espera tal vez a que los factores exógenos ralentizarán las consecuencias.

Ello también evidenció una dicotomía entre el marco normativo y la garantía de los derechos de los migrantes. Las autoridades debían aplicar las disposiciones en materia sancionatoria (económicas, deportación y expulsión), los mecanismos en materia de refugio son ineficientes, hechos que obligaron a la Corte Constitucional a intervenir para derribar las trabas institucionales que limitan el ejercicio de derechos fundamentales.

Dadas las condiciones que anteceden, se plantean los siguientes interrogantes para la investigación: ¿Qué factores del escenario migratorio internacional y nacional, presionan la revisión de la actual política migratoria? ¿El incremento de población migrante de origen venezolano, es el factor decisivo para abrir la ventana de oportunidad que ingrese la reestructuración de Política migratoria en la agenda de gobierno? Pueden considerarse las acciones institucionales de carácter coyuntural, hasta el momento implementadas para el manejo de la crisis, una traba para la redefinición de PIM en Colombia? Existen actualmente actores y redes institucionales capaces de motivar o jalonear la revisión de PIM?

### 3. Justificación

Al revisar diferentes documentos disponibles en línea, se generaliza el análisis de la Política Integral Migratoria ( Departamento Nacional de Planeación Conpes 3609, 2009), desde la perspectiva de un solo actor, bien sea este el Estado, el emigrante colombiano, la comunidad internacional. La estructura general de estos análisis converge en un recuento histórico del tratamiento de la inmigración y el marco normativo de los permisos para extranjeros, con mayor consideración a la emigración y retorno de colombianos, esencia de esta política, planteada en un momento en el que no se proyectaba el auge de fenómenos como la inmigración masiva de venezolanos.

Entre los años 2015 y 2017, los medios de comunicación se encargaron de configurar la visión de la crisis de colombianos retornados y posteriormente de las oleadas de migrantes venezolanos, apelando al sentimentalismo y en otros extremos alentando la xenofobia, debido a la fuentes oficiales atomizadas, sin cortes precisos, difundidas en boletines informativos sin carácter acumulativo. La caracterización se hacía exclusivamente a los flujos migratorios regulares, bajo variables básicas como sexo, edad, motivo declarado de viaje, donde más del 60% era turismo. En la actualidad se cuenta con más estadísticas y estudios, pero estas se limitan a muy pocas variables, diferentes unas de otras y poseen baches de tiempo que impiden la trazabilidad del fenómeno.

En la búsqueda de material para el marco conceptual y temporal, se evidenciaron grandes falencias en la base de la política en relación al componente de la inmigración, por lo que se necesita compilar información sobre diferentes factores, actuales necesidades y demandas; las lecciones aprendidas frente a los instrumentos como los planes, programas y proyectos y su evaluación y seguimiento, que no han permitido consolidar resultados fehacientes frente a la

atención de colombianos en el exterior y su eventual retorno. Todo ello podría revertirse hacia el tratamiento de los migrantes que desean radicarse en el país.

Por lo tanto, resulta importante observar la posible reconstrucción de la política, desde sus debilidades. El origen de la política en un documento que no tiene carácter vinculante (un CONPES); hace que entidades que no están directamente relacionadas al tema migratorio, los entes territoriales y la sociedad no reconozca su papel en el desarrollo de política. Por lo tanto, debe plasmar la dinámica de interacción entre el gobierno y los actores políticos y sociales donde los modelos de gobernanza, representan una “ampliación del gobierno” dejar la simple ejecución y pasar a resultados perdurables desde la cooperación y la respectiva coordinación de los actores claves (Börzel, 1997; Hill & Hupe, 2009, en DAFP, 2013).

Esta extensa compilación de información sobre la contextualización de la inmigración en Colombia y la actual crisis generada en la presencia masiva de migrantes venezolanos, busca ser el punto de inicio para propuestas de revisión de la política desde los diferentes sectores, niveles y actores, en aras de los nuevos desafíos que la inserción de Colombia en los planos regional y mundial presupone.

## 4. Objetivos

### 4.1. Objetivo General

Identificar los factores incidentales en relación a la inmigración que abren una ventana de oportunidad para una eventual reestructuración de la Política Integral Migratoria (PIM), a partir del fenómeno de la migración de población venezolana hacia Colombia.

### 4.2. Objetivos Específicos

- Reconocer los elementos conceptuales, bases discursivas y los antecedentes históricos de la gobernanza, la gestión migratoria y la gestión pública, como elementos constitutivos de una política pública de las Migraciones.
- Examinar los conceptos relacionados a las políticas públicas, la apuesta en agenda, su formulación o cambio, para identificar las oportunidades de reestructuración para la Política Integral Migratoria de Colombia (PIM)
- Identificar las falencias estructurales de la Política Migratoria colombiana en relación al tratamiento de la inmigración, a partir de la revisión de la evolución del marco normativo e institucional de la migración colombiana instaurado posteriormente al CONPES 3603.
- Caracterizar la migración venezolana durante la reciente crisis social y económica a partir de la compilación de la información estadística publicada, el seguimiento mediático y los informes de instituciones oficiales, disponibles en internet.
- Identificar los actores de la gobernanza y la gestión migratoria a partir de las rutas de atención al migrante venezolano difundidas al público en medios abiertos.

## 5. Marco Conceptual y Teórico

### 5.1. Aproximaciones conceptuales para el entendimiento de la gobernanza migratoria

Este capítulo busca reconocer el marco conceptual de la gobernabilidad, la gobernanza, la gestión y la gobernanza multinivel, desde sus orígenes y evolución, ligada netamente a la implementación de los conceptos neoliberales en la Gestión Pública, su paulatina introducción en el escenario de las migraciones, por su estrecha relación con los intereses económicos de los países receptores de migrantes (económicamente poderosos) y aquellos donde se origina la migración (países pobres). De igual manera, se reconocen los compromisos internacionales adquiridos tanto a nivel mundial como regional en materia de derechos humanos y migraciones, actores involucrados, relaciones de poder y escenarios de discusión, que estructuran la base actual de la gobernanza migratoria colombiana. Se espera de igual modo, poder visualizar los aspectos positivos y la proyección de herramientas que el país ha logrado generar desde sus procesos de introducción a la OCDE y participación activa ante los organismos internacionales.

#### 5.1.1. La gobernabilidad y la gobernanza, una aproximación conceptual<sup>1</sup>.

La crítica al desempeño o actuación de los gobiernos del siglo XX, instaurados en las postguerras y escenario geopolítico consecuencia de las mismas, caracterizado por actuaciones arbitrarias, opresoras, intervencionistas y violadoras de derechos humanos encausó la lucha por

---

<sup>1</sup> Para efectos del análisis conceptual, se ha tomado como base principal, elementos del artículo “*El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*” escrito por el Profesor Luis F Aguilar de la Universidad Autónoma Metropolitana -Xochimilco, Ciudad de México, escogido por su alta trayectoria en la investigación de la Administración Pública y pertenecer al Comité de Expertos de las Naciones Unidas, en la materia, además de ser un autor recurrente en otros estudios revisados en la investigación.

el restablecimiento del régimen democrático y el Estado de derecho, lo que implicaba un proceso electoral, un sistema equilibrado de normas que regulaban sus actuaciones, la existencia de poderes públicos con plenas garantías a los ciudadanos. Ahora que su existencia misma se veía legitimada, el problema se enfocó en su acción gobernante, en su capacidad de dirección, que implica no solo la observancia del marco normativo limitante de su relación con los ciudadanos. Significa entonces, que el problema no es el gobierno en su sentido como gobernante, como institución, sino en su acción de gobernación y gobernanza ( Aguilar L, 2007).

Luego de la crisis económica de los años 70, se gestó el modelo neoliberal en contraposición de los gobiernos asistenciales, proveedores y administradores totalitarios, incapaces de sostener el desarrollo de los Estados. El advenimiento de la reducción del aparato estatal por sus políticas no eficientes en la relación costo beneficio, abrió las puertas para la intervención de capitales privados en las empresas del estado o privatización, la liberación de los mercados como factor para la generación de empleo y por ende el auge de la globalización o desterritorialización de la economía ( Aguilar L, 2007).

El empoderamiento privado, gesta subsistemas independientes, con códigos propios de acción en la esfera económica, política, tecnológica, las artes, la familia misma, alcanzando grados de grupos sociales organizados, en ocasiones independientes y autosuficientes. Esta complejización a una sociedad descentralizada es producto mismo del auge de mercados, que los empodera ante las instancias gubernamentales y requiere de escenarios de interacción para la legitimización de las políticas y las decisiones, entonces, el Estado debe generar o fortalecer sus capacidades como negociador, proporcionando garantías e igualdad mediante la promulgación de un marco jurídico que regule la interacción de los grupos de poder, haciéndolo competitivo y eficiente en los escenarios donde perdió la capacidad de control. Las cadenas de mercado internacional y el



poderío sobre elementos como la tecnología, la información, la financiación lo hacen vulnerable haciendo que dicho marco regulatorio se vuelva más un marco de referencia para la toma de decisiones empresariales. Por tanto se deslegitiman las políticas y se genera un clima de incertidumbre que repercute en la economía, base del desarrollo y bienestar de las sociedades.

Significa entonces que el carácter independiente y autónomo de la sociedad, lo hace intrínsecamente egoísta e incapaz de autorregularse y auto ordenarse, propenso al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que requiere de un actor externo, al que empodera para coordinarla. Este razonamiento se extrapola al concepto de ingobernable y por lo tanto define a la gobernabilidad como un asunto propio del gobierno y no de la sociedad.<sup>2</sup> En efecto, el Estado de derecho dotó de herramientas a las colectividades que en uso del activismo pueden generar crisis política por presión extrema a sus demandas sociales, procurando un estado de alternancia del mando institucional.

*“... El resultado es que, en la mayor parte de nuestros países, los gobiernos democráticos no poseen en modo suficiente las capacidades requeridas (legales, fiscales, administrativas, de diseño de políticas, de autoridad política) para dirigir efectivamente sus sociedades, las cuales se agolparon en las urnas y abandonaron líderes mesiánicos o utopías revolucionarias porque atribuyeron a la democracia superior capacidad de solución de problemas respecto de otros regímenes o por lo menos superior a la de los gobiernos autoritarios. La desilusión o el descontento democrático resumen la inconformidad y representan la actual amenaza de desgobierno. En conclusión, mientras en las democracias consolidadas de las sociedades*

---

<sup>2</sup> Aguilar en el análisis extrae el significado lingüístico de la palabra gobernabilidad, como sustantivo derivado del adjetivo Gobernable, que significa “calidad de ser gobernado” lo que implica que alguien pueda estar supeditado al control o imposición de otro, al aceptar sus normas u órdenes, elementos del concepto sociológico formulado por Max Weber. Sin embargo, Aguilar sostiene que el enfoque no consideró que este empoderamiento tuviese indisposición frente al poder ejercido, ya que simplemente se basa en la capacidad del gobernante para dirigir, por tanto, las leyes, planes y políticas empezaron a tener resistencia social por el bajo rendimiento gubernamental para sostener la justicia y el bienestar.

*desarrolladas la ingobernabilidad se cierne amenazadora por exceso de democracia, en nuestros países se debe a deficiencias y pendientes en la construcción democrática.” ( Aguilar L, 2007).*

En tal sentido, la gobernabilidad al tener un enfoque centrado en las capacidades del gobierno (facultades legales, capacidad financiera y administrativas) abandona las acciones en relación con la sociedad, por lo que sus decisiones pueden ser tan acertadas para responder a los conflictos y desafíos, como imprácticas e inoportunas. Así las cosas, su capacidad mediadora y de interacción puede resultarle vital para ser eficaz como directivo, ya que reconoce el carácter de complementariedad de las acciones sociales, siendo entonces el concepto de gobernanza lo que supondría una mejora sustancial en su capacidad como administrador.

*“Se observa además críticamente que querer dotar al gobierno con todas las capacidades y poderes requeridos para superar sus previsibles deficiencias directivas y conseguir que los actores económicos, civiles y políticos se dirijan entonces hacia precisos objetivos colectivos y ejecuten las acciones que se han considerado idóneas para producirlos, es una propuesta compulsiva (recordar la planificación de los socialismos y nacionalismos autoritarios) cuyo resultado más probable será contraproducente, en tanto es previsible que los actores hoy económica y políticamente independientes y autónomos no aceptarían ese modo de gobierno impositivo de mando y control, y lo demostrarían con deserciones económicas y oposiciones políticas, además, de que ese modo intervencionista de gobernar sería descalificado nacional e internacionalmente por lesionar valores centrales de la democracia y del liberalismo o del socialismo democrático. En resumen, en el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir la sociedad, que sigue siendo pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominado, y que da por un hecho que la sociedad*

*económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la AP, pero en ningún modo sujeto” ( Aguilar L, 2007).*

En modo de conclusión se dispone a continuación dos conceptos literales de gobernabilidad usados por (Loyo J, 2002, pág. 18) citando a Giner y Almant e indicando que se entiende como *“la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”* posteriormente, *“etimológicamente, gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. Entendiendo así a la gobernabilidad, ésta no sería más que una de las capacidades de cualquier tipo de régimen político, pudiendo ser democrático o no”*.

De acuerdo a los razonamientos anteriores hay una necesidad innegable de reconocer a los actores sociales económicos y políticos, debido a que la dinámica social ya globalizada, ya empoderada, ya independiente, superan la capacidad de respuesta financiera, técnica y gerencial de los gobiernos, requiriendo la intervención del capital humano y económico de estos grupos para el equilibrio y bienestar en lo que el autor reconoce como sinergias de deliberación, sean estas asociación de esfera económica público-privada o políticas gubernamental-social.

Como se había mencionado con anterioridad, se empieza a gestionar la introducción de estos conceptos desde los años 70 y se consolida en los años 80, en primer término adoptado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y difundido al resto del mundo por la gran influencia de organismos internacionales poderosos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de

Desarrollo (BID), que en modo de programas y recomendaciones, imponen a los países objeto de sus préstamos, reglas de juego como mecanismo de monitoreo del dinero que financia los programas de desarrollo (Estupiñán, 2013).

La gobernanza se revisa como un proceso posgubernamental y complementario no antigubernamental donde el Estado realiza la coordinación para disponer objetivos y acciones; se considera un sistema estructurado de valores que se reflejan en los principios constitucionales y las normas que regulan las relaciones públicas y sociales, ajustable en la medida que así lo exija la dinámica o e incluyente, por la existencia de grupos sociales, sectores representativos y grupos minoritarios y vulnerables en el uso de mecanismos de participación y restablecimiento de derechos; sin embargo, posee el defecto de la asimetría en la medida que existen actores con nivel de poder más alto para influenciar decisiones, por ende, el equilibrio dependerá de *“las capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales, productivas y de capacidades morales de autorregulación mediante confianza y cooperación (“capital social”)* (Aguilar L, 2007, pág. 20)”.

El emprendimiento de las reformas de corte neoliberal, produjo la reconfiguración el aparato estatal, acción que puede situarse temporalmente anterior al concepto de la gobernanza, sin que ello implique un momento exacto, ya que, cada Estado fue adaptando las medidas conforme a su propia realidad. Esta reestructuración gradual incluyó elementos como la privatización, tercerización del sector público, creación de agencias reguladoras de la competencia para generar entornos propios para la inversión que básicamente buscaban una reducción de los costos, saneamiento de las finanzas públicas. Es así como se introduce un nuevo modelo conceptual, la Nueva Gestión Pública (NGP). Este concepto y su adaptación por parte de los Estados, se describe en el estudio de los fundamentos conceptuales sobre la gobernanza, elaborado por

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG)<sup>3</sup>:

*“Para la gobernanza, “el foco de atención no fue principalmente la administración pública, su eficiencia y su contribución al saneamiento de las finanzas públicas, sino una cuestión de mayor alcance, relacionada con la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos, que incluye a la administración como uno de sus componentes esenciales de dirección social pero otros factores más que no son de índole administrativa”. La gobernanza constató que los gobiernos difícilmente pueden cubrir todas las demandas sociales, en otras palabras, “que en la actualidad no existe gobierno que pueda poseer de forma permanente todos los recursos que son necesarios (presupuesto, conocimiento, personal, tecnología) para enfrentar cualquier problema público“, máxime en un contexto marcado por la recurrencia de conflictos sociales causados por problemas endémicos como la pobreza y la desigualdad, la fractura de la confianza pública, y la globalización de las relaciones comerciales y los intercambios económicos, entre muchos otros desafíos que constantemente ponen en aprietos a los Estados. Esta es justamente la diferencia principal entre los planteamientos de la NGP y la gobernanza. Para la segunda de estas tendencias los problemas gubernamentales obedecen a la insuficiencia de la administración pública, mientras que la NGP apunta a la ineficiencia” (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2015, pág. 21)*

La Nueva Gestión Pública (NGP) se visualiza como la introducción de los conceptos de gerencia empresarial a la administración pública con el objetivo de una administración eficiente y eficaz, capaz de satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos en una mejor relación costo-beneficio, que introduce mecanismos de competencia para contribuir a servicios de calidad

---

<sup>3</sup> Esta referencia textual cita al autor Luis Aguilar en las disertaciones establecidas en los textos: “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”

mediante la posibilidad de elección por parte de los usuarios. En el mismo sentido, promueve la inclusión de mecanismos de evaluación de la gestión y sistemas de control, rendimiento de cuentas, fortaleciendo la participación ciudadana (Sanchez, 2007, pág. 3)

Esta definición parafraseada de la NGP de (Sanchez, 2007) es la consolidación a partir de las ideas de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción, el Neo-Taylorismo y la Teoría de la Agencia; en su orden asimilan la introducción del sector privado para la producción de lo que antes era exclusivamente público y las nociones de competencia; la reestructuración organizacional para el rendimiento del costo en la prestación de los servicios; reducción de los sistemas burocráticos, simplificación de la estructura mediante la descentralización, los sistemas de control y por último, la delimitación de responsabilidades y los mecanismos de transparencia administrativa y comunicación con el ciudadano.

Por lo tanto, se hace preponderante la evaluación de las políticas y la contratación derivada a la orientación de logros y resultados, midiendo así su eficiencia y eficacia. Puede determinarse entonces, que los grandes cambios están orientados a dos puntos: la privatización de acciones públicas y la competencia, así como los cambios en la estructura interna y cultura organizacional de las entidades, cuyo diseño debe responder al estudio mismo de la organización y la ciudadanía como mercado.

Se tiene entonces, que las reformas de la estructura organizativa pueden darse según García, en *reducciones puras de dimensión* donde el Estado cede permanentemente o temporalmente un servicio al privatizarlo; en segunda instancia una dimensión híbrida o intermedia, donde coexisten lo público y lo privado en asociaciones o cooperación para la prestación de un servicio (por ejemplo sociedades de economía mixta, entidades vinculadas a la rama ejecutiva de orden nacional o departamental)

Consecuentemente, en aquellos servicios que no pueden ser objeto de los mecanismos de mercado, se usa la descentralización o simplificación de la estructura jerárquica, que transfiere responsabilidades a entes territoriales o secciona funcionalmente una estructura en especialidades<sup>4</sup> dotándola de autonomía administrativa y presupuestal, más cercanas al ciudadano, permitiendo especialización en nichos diversos e indicadores de rendimiento comparativo que requieren de evaluaciones de gestión y promoción de acciones correctivas.

En materia de control, comunicación con la ciudadanía y cultura institucional, se presentan herramientas como, la racionalización normativa y simplificación de trámites, evitando la duplicación de esfuerzos y reducción de costos de operación. La cultura institucional, por su parte, promueve en el personal los propósitos institucionales, la autorregulación y evaluación de rendimiento al Management (directivas con enfoque gerencial, estratégico, planes y programación presupuestal y generación de indicadores de gestión para la medición de resultados).

Finalmente, la introducción de tecnologías permite por un lado, mejorar la labor administrativa disminuyendo tiempo y costos, recolección de información valiosa para la toma de decisiones, así como la apertura de canales de comunicación con los ciudadanos, quienes evalúan, sugieren y reclaman cambios de acuerdo a su experiencia, promueven la transparencia, por la publicación de planes, procesos de contratación y la rendición de cuentas.

### **5.1.2. El concepto de gestión y gobernanza en las migraciones.**

Aquí se dará uso a cuatro perspectivas de análisis del tema de la gobernabilidad, la gestión y la gobernanza migratoria, en su mayoría con un enfoque hacia la instalación de tal

---

<sup>4</sup> En la estructura del estado Colombiano, se encuentran entidades adscritas de orden ejecutivo entre ellas son las superintendencias, la Unidades Administrativas Especiales, Agencias del Estado.

conceptualización en los países de América del Sur, como apuesta a la deliberación sobre la libre movilidad entre países y la representación de sus nacionales en los países de alta recepción de migrantes. Todo ello, desde la recopilación histórica hecha por (Serrano, Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional, 2013)<sup>5</sup>, investigadora chilena sobre la introducción de las teorías de la gobernanza y gestión en el contexto de las migraciones; así mismo, los trabajos realizados por Lelio Mármora para definir los modelos de gobernabilidad migratoria en función del papel que las migraciones en cada Estado y el marco de la Gobernanza sobre Migración documento C/106/40, de la Organización Internacional para las migraciones (OIM). Para la descripción de los elementos estructurales de la Política en el ámbito regional, se realizó la revisión de algunos documentos del investigador colombiano William Mejía<sup>6</sup> y el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM) aprobado en la X Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) de Cochabamba año 2010.

Los debates sobre los efectos de la migración en el ámbito internacional y el establecimiento de políticas migratorias, tuvieron auge durante las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial, los cuales se emplazaban en un sistema abierto a la migración en apoyo a la reconstrucción de Europa y el auge económico de Estados Unidos. Posteriormente, a mediados de 1970, al desencadenarse la crisis económica mundial, las políticas se tornaron altamente restrictivas al ingreso de migrantes por los costos sociales acarreados que provenían de los países en desarrollo, ligado a los factores de desigualdad económica, regímenes políticos devastadores y problemas medioambientales (Ghosh, 2002, pág. 177).

---

<sup>5</sup> De esta investigadora se revisaron los textos *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional* (2013) y *Gestión internacional de las migraciones como una racionalidad política. Migraciones internacionales* (2014).

<sup>6</sup> Mejía funge como Coordinador el Grupo de Investigaciones en Movilidad Humana de la Red de Universidades Públicas Alma Mater y coordina la red sobre migraciones latinoamericanas “Colombia migra”



Para entonces, los debates se hacían en forma unilateral y correspondían a las iniciativas del control necesario para afrontar los cambios del mundo globalizado y afectaciones internas. Los documentos consultados ubican el origen de los procesos consultivos regionales en la Conferencia Mundial de Población de El Cairo realizada en el año 1994. El informe de la conferencia publicada por la ONU, señala que el capítulo X, establece el derecho a la reunificación familiar producto de las migraciones laborales internacionales, cuya solicitud expresa, era su integración en las legislaciones nacionales. Junto con este postulado, varias delegaciones (de los países origen de migración) proponen una conferencia mundial sobre migración, asunto que no favorecía las políticas restrictivas instauradas para el control de los flujos de migrantes en los países receptores. Por ello, fue reducida las instancias regionales de discusión, dando paso a las iniciativas de Centroamérica en 1996, conocida como Proceso Puebla y en 1999 en Suramérica, con el Encuentro Suramericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, que un año después deriva en la instalación de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (SCM), escenarios que bajo presión de los organismos financieros internacionales y las políticas de cooperación e inversión para el desarrollo, podrían ejercer presión indirecta en la instauración de los modelos de gestión de los flujos y la promoción de la estabilidad de los países de origen para contener la migración.

Para (Serrano, Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional, 2013, pág. 14), la participación activa de organismos internacionales como la Organización Mundial para las Migraciones (OIM) en estos escenarios, permitió que las corrientes de reestructuración administrativa de los Estados bajo los preceptos neoliberales, también constituyeran la base conceptual de la gobernabilidad y la gobernanza migratoria, que favorecen las posiciones de los países que no se encuentran cómodos

con la liberación irrestricta de movilidad humana, a pesar de que la globalización ya haya permitido los flujos de capital, tecnología y productos.

Este organismo creado en 1989, tiene sus orígenes en 1959 donde era un Comité intergubernamental en Europa y poco a poco empezó a tener relevancia y manejo de programas migratorios especialmente en los países tercermundistas. Para Latinoamérica, la intervención inicia en 1964, con la colocación de migrantes altamente calificados provenientes de países desarrollados y posteriormente el retorno de talentos residentes en el extranjero; en el caso de Asia y África su papel se especializó en el manejo de los refugiados. Esta agencia, realiza acciones de secretaría técnica, consultoría a gobiernos, capacitación a funcionarios en el tema migratorio y asistencia en temas humanitarios. Elabora documentos técnicos en forma de manuales y modelos recomendados de gestión, apoya con investigaciones y estudios sobre movilidad humana, siendo un referente altamente capacitado y empoderado por los países miembros de dicha organización.

(Serrano, Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional, 2013, pág. 9) señala que en los años 90 por encargo de la Comisión sobre la Gobernanza Global de la ONU, Bilman Ghosh<sup>7</sup>, quien ha sido citado anteriormente, desarrolló un modelo para afrontar los retos que la migración como elemento “desencadenador de crisis” por lo tanto se considera como uno de los primeros autores, sino el primero en utilizar los conceptos de gobernanza y gestión en el ámbito de la movilidad humana.

Es así como el término Control pasa a ser Gestión en una amigable forma de dar una “tercera vía” que congenie la posición de una regulación irrestricta y la liberación de las fronteras, que

---

<sup>7</sup> La autora en el texto, enumera los diversos cargos desempeñados por Bimal Ghosh, como consultor y director de programas relacionados a las migraciones a nivel mundial, circunstancias que permiten su gran influencia en la introducción del concepto en dichas instancias.

obedece al conflicto entre el control a los migrantes para desarrollar actividades legalmente en los países de destino y el incremento de los flujos migratorios globales y sus diversas causas. La “gestión efectiva de la migración” por tanto, y en respuesta a las diferentes necesidades de cada Estado, requiere de la gestión cooperativa o lo que la autora señala como asociacionismo en traducción al término empleado por Ghosh, *commonalty* donde los movimientos de las personas debe hacerse en forma ordenada y predecible, sin dejar de ser un proceso humano y productivo, integrando también la reciprocidad de los intereses de diversos grupos o actores. Así, cooperación responde a tres objetivos: Que haya una política migratoria convenida, es decir que comparta objetivos comunes; una armonización tanto normativa como en su aplicabilidad o práctica y que, se establezca acuerdos institucionales que coordinen esa interacción incluyendo asistencia y monitoreo. (Ghosh, 2002) citado en (Serrano, Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional, 2013) estos tres objetivos podrían resumirse en identificación de actores, un régimen de coordinación evaluando las interacciones requeridas y la generación de una política común de gobernanza entre Estados, que se reflejen en la armonización de los marcos jurídicos e institucionales.

Por una parte, está la responsabilidad del país expulsor, al generar mecanismos que garanticen el bienestar integral de sus nacionales y evitar así que la migración sea una alternativa de solución a sus carencias, y por otra, está la inserción del discurso de los derechos humanos en las agendas globales de la migración internacional. Si bien, la perspectiva u orientación de los Estados y sus políticas migratorias se encausan en este tema, no deja de ser incomprensible como cambia precisamente el discurso y no los medios de acción, los cuales se transforman o evolucionan en “políticas de control con rostro humano”, como lo enuncia (Domenech, 2013,

pág. 4)<sup>8</sup>. Podría decirse que el discurso actual de las migraciones, está lleno de eufemismos, ya que se cambia el término migrante ilegal por migrante irregular<sup>9</sup>, pero en sí estar irregular, indocumentado implica necesariamente haber transgredido un marco normativo del Estado receptor, existiendo esa particular división entre los ciudadanos nativos y los extranjeros, entre lo legal e ilegal, el regular y el irregular, implica, limitaciones para acceder a la legitimización de los derechos en su integralidad. La presencia del migrante, señala Domenech, queda sujeta a los beneficios o costos que su estancia le implique al Estado de acogida.

Ya no se trata de la dicotomía entre la seguridad y los derechos humanos, se trata de integrarlas al tema del desarrollo de los Estados siendo esto, que es útil, provechoso, positivo en materia de flujo migratorio, por ello el migrante se vuelve motor generador de desarrollo o de conflicto, en la medida que responda a las expectativas económicas u origine crisis en su proceso de adaptación. Esto es en otros términos la visión management de la migración, la expresión del capitalismo global y el compromiso que los Estados han adquirido en sus estrechos lazos regionales o bilaterales que suponen también el uso justificando medidas como el visado, la inadmisión<sup>10</sup>; uso de tecnologías como la biometría y seguridad extrema de documentos, centros para la estadía de migrantes irregulares, deportaciones y expulsiones (con seguridad y respeto al migrante objeto de medida), intercambios de información de seguridad (Domenech, 2013)

---

<sup>8</sup> Para el autor se han integrado los conceptos de derechos humanos, seguridad y desarrollo, para legitimar nuevas prácticas menos restrictivas pero que buscan la misma finalidad, el control los flujos migratorios internacionales.

<sup>9</sup> Al respecto Domenech en el citado texto, hace el recuento histórico del tema de la irregularidad migratoria, describiendo su tratamiento internacional desde el surgimiento de la noción de gobernabilidad en los años 60, pasado por los hechos del 11 de septiembre, el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo donde la migración irregular ya era calificada como “un problema real” y la crisis financiera global desatada en el 2008 como motor para fortalecer el control de los movimientos internacionales, poniendo a la migración irregular en el mismo nivel del comercio de armas, el tráfico de drogas y el crimen organizado. Estos hechos puntales se vieron acompañados de los diagnósticos de organizaciones internacionales en calificar el tema como “desgovernabilidad o crisis migratoria”. Posteriormente describe la inserción del tema en la agenda regional suramericana. Ver en su extensión en el título *La migración ordenada como misión: hacia un régimen global de control de las migraciones internacionales del texto “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”*.

<sup>10</sup> Rechazo de un extranjero en los puntos de control de acceso a las fronteras. En términos de la OIM “No admisión” como “acto de informar sobre la prohibición para entrar al territorio del Estado involucrado”

Para la (OIM, 2006) por ejemplo, la definición de migrante irregular describe a una persona que se encuentra en *“una situación irregular en un país de tránsito o destino debido a su entrada ilegal, o a que expiró la vigencia de su visa. El término se aplica a no nacionales que hayan infringido las reglas de tránsito o admisión del país huésped; personas que intentan obtener asilo sin una causa justificada; y otras personas no autorizadas a permanecer en el país de destino. Estas personas también pueden definirse como “migrantes indocumentados”, “migrantes clandestinos”, o “migrantes ilegales.”* Así las cosas, la categorización sigue enfocándose sobre la gobernabilidad, sobre la norma y la soberanía de un Estado y no, sobre los aspectos que motivan la decisión de migrar, véase simplemente el enunciado *“obtener asilo sin una causa justificada”* (énfasis propio).

La libertad como elemento constitutivo e inalienable del ser humano para estos ámbitos, necesita ser regulada o mejor *“gestionada”*, no en el concepto de libertad, sino en la manera que se ejerce la libertad, *“condiciones en las que se puede ser libre”* (Foucauld, 2007 ) citado en (Serrano, Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional, 2013) ya que los estados como garantes de la seguridad, deben ejercer control a problemáticas o fenómenos que le afectan y que cruzan sus fronteras, el narcotráfico, la trata y tráfico de personas o el terrorismo, constituyéndose en lo que la autora señala como la triada gubernamental (libertad, seguridad y control) y cuya respuesta para la OIM, se estructura como ordenar, regular y predecir.<sup>11</sup> Así, se ordena, cuando *“está libre o liberada de migraciones ilegales o irregulares”*, se regula mediante un marco normativo y reglas de interacción o acuerdos entre partes, conforme a la realidad y necesidad del Estado; y al

---

<sup>11</sup> Estupiñán cita el concepto de migración ordenada según el documento *“terminología”* de la OIM: *“es el movimiento de una persona de su lugar habitual de residencia a un nuevo lugar de residencia, cumpliendo con las leyes y regulaciones que rigen la salida del país de origen, el viaje, tránsito, e ingreso al país que recibe”*

ser bien gestionada, permite predecir los flujos necesarios y atacar o mejor gestionar los no enmarcados en su regulación.

La crítica de los autores mencionados, coinciden en que este aparato internacional para la gobernanza se inclina a favorecer la dinámica de los mercados, por cuanto “los países ricos”, pueden ofrecer mediante estos mecanismos de gestión, espacios para regular la entrada de mano de obra requerida en sus objetivos de desarrollo y hace énfasis en que la irregularidad de algunos migrantes trabajadores, se convierte en un elemento vital para mantener el equilibrio mismo de los mercados.

En resumen y volviendo a Ghosh, se cita la definición de Gobernanza hecha por este autor para la Comisión en Gobernanza Global (CGG):

*“la suma de las diversas formas en que los individuos y las instituciones, lo público y lo privado, resuelven sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual tanto lo conflictivo como los diversos intereses pueden ser ajustados para dar paso a una acción cooperativa. Incluye instituciones formales y regímenes facultados para incentivar el cumplimiento [de metas y objetivos específicos], así como acuerdos informales que la gente y las instituciones ha acordado o que percibe como de su interés”* (CGG, 1995) Citado en (Ghosh, 2002, pág. 30)

Así mismo, el papel de los Organismos internacionales (OIs) enuncia como su objetivo principal de la agenda, la creación de un marco de referencia y no vinculante para la gestión en un proceso de cooperación continuo que reconoce la soberanía de los Estados en el tema migratorio, que le permite a los países desarrollados y altamente restrictivos en la movilidad humana, ejercer hegemonía reforzando el concepto de armonización para países de origen de migrantes. Véase ahora dos conceptualizaciones hechas por la (OIM, Glosario sobre Migración.

Derecho Internacional sobre Migración N°7., 2006, pág. 12) en relación a la Gestión en general y a la gestión de Fronteras:

*“designar las diversas funciones gubernamentales relacionadas con la cuestión migratoria y el sistema nacional que se encarga, en forma ordenada, del ingreso y la presencia de extranjeros dentro de los límites de un Estado y de la protección de los refugiados y otras personas que requieren protección”*. Posteriormente, se hace énfasis en que estas instituciones en su papel articulador, sugerente y asesor, permite entrever en las definiciones, el respeto a la soberanía de los Estados: *“...Las medidas para la administración de las fronteras incluyen la imposición, por parte de los Estados, de requisitos de visado; sanciones contra las compañías de transporte que traen extranjeros en forma irregular a un Estado y la intercepción en alta mar. Las normas internacionales exigen un equilibrio entre la facilitación del ingreso de verdaderos viajeros y la prevención de ingreso de viajeros, por razones inapropiadas o con una documentación falsa o no válida”*.

Un documento publicado por la (ONU, 2015), define lo que entraña el principal inconveniente que tiene la inserción del tema de los derechos humanos y la soberanía de los Estados en la instauración de un nuevo orden del tratamiento de las migraciones a nivel mundial, cuando señala en su introducción que *“...el derecho internacional reconoce el derecho de todo el mundo a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar al propio país. Sin embargo, no contempla el derecho a entrar en otro país: los Estados retienen la prerrogativa soberana de decidir los criterios de admisión y expulsión de los no nacionales, incluidos aquellos en situación irregular. Esta prerrogativa está sujeta, no obstante, a sus obligaciones en materia de derechos humanos y a cualquier acuerdo o convenio que puedan haber suscrito para limitar su*

*soberanía en este ámbito, como por ejemplo, su participación en un régimen de movilidad regional”* (OACDH, 2015, pág. 21).

### **5.1.3. Modelos de Gobernabilidad Migratoria**

Lelio Mármora es mencionado por Estupiñán y Domenech como un actor muy importante en la incorporación de la Gobernanza y Gestión de las migraciones en Latinoamérica, al ser parte de la consolidación de la CSM, quien define a la Gobernabilidad como *“el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia”* Calcagno y Mármora, citados en (Mármora, 2010, pág. 71)

El autor mismo explica, que el concepto se integra en tres partes, donde *la percepción y demanda* son la interacción social, cultural y económica del migrante con las comunidades de origen y destino. *Las causas, las características y efectos*, son la naturaleza, las manifestaciones y el impacto del fenómeno migratorio y *las posibilidades de los Estados de dar respuestas legítimas y eficaces*, corresponden a la acciones u operativos para articular la soberanía de éstos y los derechos de los migrantes.

Todo ello surge en medio de lo que el autor reconoce como “La crisis de gobernabilidad migratoria” que históricamente se fue gestando debido a la disparidad entre las condiciones económicas y sociales de los países, propiciando la multiplicación de los flujos en situaciones forzosas, cuya respuesta restrictiva en destino, propició la proliferación de espacios clandestinos de ingreso y permanencia en dichos países.



Esa dinámica internacional al pasar de los años hace que países que fueron receptores de migraciones ahora generen flujos de salida y viceversa, y que el migrante dependiendo de sus motivaciones, guarde vínculos profundos con origen, generando nuevos patrones tanto en los países de destino como de tránsito. El carácter dinámico de la realidad global económica y social, se contrapone a la inmutable capacidad de los estados para revisar sus modelos o perspectivas de gobernabilidad, identificando fenómenos de manera tardía, cuando la implicación de sus consecuencias, son superiores a su capacidad de respuesta y articulación interinstitucional.

Así mismo, la crisis desata lo que el autor reconoce como el “negocio migratorio” Por un lado organizaciones delictivas organizadas que generan alternativas para el ingreso o tránsito ilegal de personas a los países, asociado a corrupción administrativa. Otro negocio, surge entre los Estados y las empresas multinacionales que ofrecen elementos de seguridad para el control de fronteras. A ello podría añadirse otro tipo de negocio que implica la existencia de organizaciones o asociaciones para la atención del migrante, quienes adquieren recursos para el desarrollo de sus funciones por la limitación en el ejercicio de los derechos humanos en los países de acogida por parte de dichos migrantes.

Estos ingredientes han establecido retos profundos para los Estados, bien sea por los constantes cambios de la dinámica mundial, hechos políticos, y ambientales impulsores de incontenibles movilizaciones humanas en fronteras, hasta la proliferación misma de nuevos modelos de delincuencia transnacional. Ello, ha implicado la pérdida o cesión de su soberanía en la gobernabilidad de las migraciones, bien sea en objeto de sus relaciones económicas con otros países, el poderío del sector privado; incidencia de sectores sociales para el empoderamiento de

los derechos humanos y protección al migrante, de igual forma, Mármora sostiene que existen cambios de orden administrativo que descentralizaron la gestión y decisión sobre la migración al interior de los países, implicando acciones de orden judicial y legislativo, e inclusión de nuevos actores no gubernamentales en la generación de política.

Todo esto se enmarca en cuatro problemáticas que establece la implementación de uno y otro modelo de gobernabilidad o la combinación de éstos, ya que no se encuentran en forma pura: de *securitización, de beneficios compartidos o de desarrollo humano de las migraciones*, abordados desde *la globalización y las migraciones, el costo- beneficio de las migraciones, la participación del migrante y el espacio político* en el que debe darse la gobernabilidad migratoria (Mármora, 2010, pág. 71)

#### **5.1.3.1. Modelo Securitización.**

En este modelo la política migratoria del país receptor, tiene como eje la seguridad nacional, protegiendo el orden social, cultural y económico, por lo cual, se caracteriza por amplias restricciones a las actividades que pueden desarrollar los extranjeros durante su estancia mediante visados, uso de avanzadas tecnologías tanto en la protección de fronteras como en la seguridad de documentos de viaje y la restricción al uso de una sola nacionalidad, lo cual limita el ejercicio de los derechos civiles y políticos al estatus de nacional.

Se fundamenta en guardar el orden al evitar el ingreso de migrantes vinculados a diversas formas de crimen o delincuencia para atacar la transnacionalización del delito y tiene una baja adaptación a las tendencias culturales y religiosas de los migrantes, restringiendo sus manifestaciones o fortalecimiento en comunidades, asimilándose más no aceptando. El incumplimiento a la normatividad bajo este modelo, conlleva para el migrante la retención o la deportación ya que trasgrede las normas, es decir, está cometiendo un delito.

Frente a la *globalización*, que implica la libre circulación de capital, bienes, tecnología y personas, el modelo se adapta a la movilidad de este último componente, no evitándolo, sino limitándolo mediante técnicas ad hoc de seguridad al ingreso, la salida, el tránsito y uso de visados para asegurar el equilibrio en la oferta laboral y la estabilidad económica y social, ya que desde la óptica del país de destino, la migración conlleva efectos negativos, ligados a una “transferencia del subdesarrollo”, ya que genera costos de bienestar social no compartidos (los migrantes irregulares no aportan al sistema de salud, ni pagan impuestos, así mismo, las ganancias generadas por su trabajo, tienden a ser transferidas en un alto porcentaje por su vinculación o lazos con el país de origen. En contrasentido, este modelo presenta beneficios para algunos sectores de la economía que demandan mano de obra no calificada que los locales prefieren no cubrir y que resulta muy rentable cubrir con migrantes.

Dentro del cuarto componente de análisis, la problemática de las deliberaciones políticas o espacios de tratamiento de las migraciones, el autor señala que el modelo de securitización, será evidentemente unilateral, al resguardar el derecho soberano del Estado para permitir el ingreso y permanencia de los migrantes, limitándose a los acuerdos internacionales, en la conveniencia de las partes. De esta perspectiva, surge lo que ampliamente se trató en la primera parte del capítulo, cuando los procesos consultivos se restringieron o limitaron a espacios regionales, que eran más fácil de influenciar por parte de los países desarrollados, sin implicar para ellos compromisos de libre movilidad, guiando las agendas de estos espacios a la comprensión del fenómeno y el desarrollo de políticas migratorias más inclinadas a evitar la migración y promover o incentivar el retorno.

#### **5.1.3.2. Modelo de beneficios compartidos.**

Los beneficios pueden medirse tanto para los países de origen y destino, en la medida que se haga una migración regulada y ordenada, por ello, se promueve la migración circular, acorde al conocimiento de la oferta y la demanda laboral que debe promulgar la igualdad de condiciones para nacionales y extranjeros. Es en esta medida, se vuelve restrictiva, frente al beneficio que puede representar para los intereses y demanda insatisfecha, por lo tanto se vuelve restrictiva a conveniencia.

Para lograr beneficios tanto en origen como en destino, los países desarrollados buscaban programas de “codesarrollo” o “desarrollo compartido”<sup>12</sup>, política que permitía bajar la presión de los flujos de migraciones irregulares, generando programas en los países tercermundistas, origen de las migraciones indocumentadas, que evolucionó a un tema de intervencionismo, mediante la implementación de acuerdos comerciales, inversión directa y programas de asistencia social. Luego, desde Europa esta política evolucionará al análisis de los beneficios demográficos y económicos de los migrantes en destino, sopesada para origen con la transferencia de remesas.

La evolución de esta tendencia generó la posibilidad de migrar libremente en temporadas (por ejemplo, las temporadas de cosecha), sin una contratación desde origen, sin que ello implicara la estadía permanente en el país, cuyo concepto se conoce como “migraciones temporales”

La asimilación cultural converge en el multiculturalismo, es decir que encuentra beneficios en los procesos de adaptación al respetarse las diferencias en las sociedades de acogida, pero que presupone una división o diferenciación marcada de las culturas.

En el escenario de los espacios políticos para el tratamiento de las migraciones, el modelo es altamente participativo a nivel internacional. La no homogenización de las políticas, apertura

---

<sup>12</sup> Mármora señala su origen en Estados Unidos hacia los años 90, con la creación de la Comisión en el Congreso, para el estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, logrando relaciones de orden estructural con los gobiernos de origen de los migrantes.

nuevos espacios de acuerdo ya bilaterales, más especializados, por cuanto la vinculación depende de los lazos económicos y comerciales establecidos, motivando o incentivando las migraciones circulares. Este componente aclara básicamente la tendencia de los espacios deliberativos, en pro de la gestión migratoria que reconoce, mide y regula la movilización entre estos países.

### **5.1.3.3. Modelo del desarrollo humano de las migraciones.**

De los tres modelos de gobernabilidad, se considera el más incluyente, dado que los derechos humanos de los migrantes son la piedra angular de la política migratoria implementada, donde hay libre circulación, residencia y retorno, además de un marco para la igualdad y justicia. En esta concepción no existiría el concepto de ilegalidad, ya que la irregularidad no es equivalente delito.

Sin embargo, se observaría una tendencia asimétrica y excluyente, en la medida que es altamente aplicable en los países en desarrollo y restrictivo en los países de destino, quienes para asegurar sus intereses utilizan la influencia de los organismos internacionales de crédito, al promover índices de calificación basados en los niveles de incertidumbre económica, fiscal y de estabilidad para las inversiones o la deuda internacional.

En este modelo, la migración debe analizarse desde su aspecto integral, esto es, desde las causas y los efectos tanto en origen como en destino, no en el proceso *per se* de la movilidad humana, que lo hace muy superficial. Bajo el contexto de la globalización que ha perpetuado las desigualdades económicas y sociales entre los países desarrollados y en vía de desarrollo, en origen, por ejemplo, hay devastadoras consecuencias de la migración de su personal más calificado, talento humano que termina siendo aprovechado por parte de los países de destino y las remesas no implican como se indica, una fuga del capital que promueve el desarrollo y la inversión en origen, sino que corresponden al aseguramiento de la manutención básica familiar.

Para lograr entonces, el desarrollo humano de las migraciones, habría que trabajar en la implementación del desarrollo compartido más que en la aperturización libre de las fronteras, asumiendo la migración no como salida forzosa sino como una búsqueda de oportunidad para todas las partes.

En relación a la integración del migrante en las sociedades de acogida, el modelo prefiere el interculturalismo, lo que implicaría una mezcla infinita de saberes y culturas generando nuevas identidades, sin proteccionismo ni segmentaciones.

Los espacios de deliberación y consenso internacional, son el culmen de este modelo de gobernabilidad. En sí busca no solo la integración de los acuerdos y tratados y declaraciones al bloque de constitucional, sino que promoverá la integración y ratificación a toda iniciativa que respete los derechos de los migrantes, por cuanto es promovida por los países origen de la migración, fortaleciendo los espacios regionales (informales y no vinculantes)

Históricamente el tema de la migración se ha vuelto relevante, su estudio no puede hacerse desde la visión netamente unilateral e impuesta, dando paso en primer término al establecimiento de convenios bilaterales, los cuales proliferaron con base a las relaciones comerciales que facilitaron la llegada de migrantes. En pro de su desarrollo y en torno a una historia de segregación e injusticias, surgen los procesos consultivos sobre todo en regiones de alto índice de migración forzada por situación económica. Mármorea menciona que hasta el año 2010, ya se tenía conocimiento de catorce de estos procesos regionales. Mismos que han tratado de presionar espacios más universales dentro de las Naciones Unidas (UN), consolidando al migrante como un “sujeto de derecho internacional”

#### **5.1.4. La Migración y el Marco de los Derechos Humanos.**

El escenario ideal para la migración sería el aprovechamiento de oportunidades donde la decisión de movilidad se tome de manera libre y espontánea. Sin embargo, la realidad desde la transformación de los Estados, la vuelven la única opción para huir de la pobreza, del trabajo precario, la marginación social; la violencia, la persecución, o las violaciones sistemáticas de derechos humanos, bien sea perpetradas por los mismos gobiernos de turno o como producto de los conflictos internos producto de la ausencia estatal y sus garantías. De igual forma, hay regiones del mundo, inmersas en procesos de emancipación, guerras interraciales o viviendo la debacle de la degradación medioambiental, ante los ojos indiferentes del resto del planeta.

En consecuencia, en las últimas décadas se han gestado esfuerzos alrededor de un marco de derechos humanos que comprenden diferentes instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes y sus conexos, así como, grupos de normas que no son vinculantes y que recrean una serie de principios y prácticas recomendadas, que en términos generales pueden ser convenciones o declaraciones<sup>13</sup>. Desde la (Declaración de los Derechos Humanos, 1948) los Pactos internacionales DCP y DESC (1966); los convenios relacionados a la OIT<sup>14</sup>; la Convención sobre Derechos del Niño (1989) la Convención de las Naciones Unidas para la Protección del Trabajador Migrante y su Familia en el año (1990); Convención sobre los

---

<sup>13</sup>Las declaraciones no siempre son jurídicamente vinculantes ya que las partes no desean establecer obligaciones sino dar a conocer una determinada posición, sin embargo algunas pueden por el tema tratado, convertirse en derecho internacional consuetudinario (una práctica general aceptada como derecho) formalmente, aunque un estado no ratifique, sigue estando obligado a su cumplimiento. Al respecto del compendio de normas relativas al Derecho internacional en el marco de la gobernanza de las migraciones, se recomienda la revisión del documento: Migración y derechos humanos.

MEJORAMIENTO DE LA GOBERNANZA BASADA EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL, preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el marco de la celebración del dialogo de Alto nivel para los DH de 2014. Este documento trae una revisión general del marco Jurídico internacional en el capítulo 2, ilustrando en una línea de tiempo La cronología de la gobernanza mundial sobre migración y derechos humanos (pag. 26-27). De igual manera, y en una forma más extensa el documento: Migración, derechos humanos y gobernanza Manual para Parlamentarios N° 24, capítulo 2.

<sup>14</sup> La Organización Internacional del Trabajo, fundada en 1919 se convierte en la primera agencia de las Naciones Unidas en 1946. Reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros, establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de todos, mujeres y hombres. Tomado de <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--es/index.htm>

refugiados (1951), Apátridas (1954); Delincuencia Organizada Transnacional (2000) entre muchas otras. Es así como los Estados Miembros dependiendo de su posición se ratifican o no, aunque la ratificación no implica necesariamente la ejecución cabal de los compromisos adquiridos, ya que muchos de ellos requieren la creación o la modificación de marcos de política pública concordantes al bienestar de todas las personas que habitan su territorio.

El carácter pluridimensional de la migración, visto como la incidencia en los aspectos sociales diversos, como un fenómeno puramente humano (salud, educación, género, demografía, trabajo, cultura, desarrollo social y económico) requiere por un lado, de la intervención de los diferentes organismos estatales (ministerios) e internacionalmente en la creación de órganos mundiales, con intervención de diferentes entidades del sistema de las Naciones Unidas y la integración de organizaciones empresariales y la sociedad civil. Por ello, el debate se centra en la necesidad de una gobernanza internacional sólida y coherente con las desbordadas movilizaciones humanas producto del estancamiento en el desarrollo de las sociedades. (OACDH, 2015, pág. 22)

Los esfuerzos bilaterales y regionales han formulado políticas que permiten la circulación menos restringida de sus nacionales, representando concesión de soberanía a estas instancias, como ejemplos cercanos, están la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la comunidad Andina de Naciones (CAN). A nivel mundial, en el 2005 se creó la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI)<sup>15</sup> la cual logra integrar la estructura internacional del sistema de las Naciones Unidas.

---

<sup>15</sup>“El Grupo Mundial sobre Migración es un grupo interinstitucional que congrega a los Directores de los distintos organismos integrantes con el objeto de promover la aplicación amplia de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales pertinentes al ámbito de la migración, y fomenta la adopción de enfoques más coherentes, integrales y mejor coordinados sobre la cuestión relativa a la migración internacional”. Al momento está integrado por 16 organizaciones entre ellas: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Banco Mundial (BM), Comisiones Regionales de las Naciones Unidas; Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organización Mundial de la Salud (OMS); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Delito (PNUD), así como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)



La migración como factor de incidencia en el Desarrollo, es el motor para emprender *El primer Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*<sup>16</sup> cuyo objetivo expresa “...determinar medios idóneos de aprovechar al máximo los beneficios que la migración internacional aporta al desarrollo y de reducir sus efectos negativos” (A/61/515 Título II Párrafo 6). Para el año 2013, es celebrado el Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo: *Conseguir que la migración funcione* “Reconocemos que la migración internacional es una realidad pluridimensional que incide sobremanera en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino y, en ese contexto, reconocemos que la migración internacional es una cuestión intersectorial que debe abordarse de forma coherente, amplia y equilibrada, integrando el desarrollo con la debida consideración a las dimensiones social, económica y ambiental y el respeto de los derechos humanos” (UN, A/68/4, párrafo 1)<sup>17</sup>

En la resolución A/68/190, del Secretario General, se destaca la sección V, en la cual se expresa *el programa de acción de 8 puntos*<sup>18</sup>, que propone las medidas que los Estados deberían aplicar para mejorar el futuro de los migrantes y las comunidades.

Los puntos 6 y 7 concretamente, emplazan la necesidad de *integrar la migración en la agenda para el desarrollo*. La apuesta es integrarla a los planes nacionales y sectoriales, generación de indicadores para la supervisión de los avances, la recopilación de datos y la investigación y el aumento de la capacidad de los gobiernos, como herramientas para su eficaz implementación.

---

<sup>16</sup> Celebrado en Nueva York los días 14 y 15 de septiembre de 2006; el Resumen del Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo. Para observar todos los documentos relacionados dirigirse a <http://www.un.org/spanish/News/migration/>

<sup>17</sup> Este diálogo es celebrado los días 3 y 4 de octubre del año 2013. Los documentos generales pueden consultarse en <http://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/resources.shtml>

<sup>18</sup> Los ocho puntos se titulan: 1. Protección de los derechos humanos de todos los migrantes 2 Reducción de los costos que representa la migración de trabajadores 3. Eliminación de la explotación de los migrantes, en particular la trata de personas. 4 Medidas encaminadas a abordar la difícil situación de los migrantes desamparados; 5. Mejora de la percepción pública de los migrantes. 6. Integración de la migración en la agenda para el desarrollo 7. Integración de la migración en la agenda para el desarrollo 8. Mejora de las asociaciones y de la cooperación en el ámbito de la migración.

En el marco de los encuentros de Naciones en torno al desarrollo mundial, el tema de la migración era abordado, pero no tenía un papel protagónico como posteriormente ocurre para la agenda 2030, como producto de los esfuerzos paralelos por integrar realmente el tema de las migraciones a la agenda internacional. Es así como, en el año 2000, las Naciones Unidas (UN), adoptan la *Declaración del Milenio*, donde el tema migratorio no aparece explícitamente como uno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>19</sup>, su discusión fue imprescindible como un tema transversal para el desarrollo de la agenda mundial de desarrollo post-2015.<sup>20</sup>

Es en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20)* donde se adopta el documento “*El futuro que queremos*” año 2012, que en conjunto con las recomendaciones coherentes con la agenda post 2015, da como resultado la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, adoptada por los jefes de Estado en el año 2015. El documento “*Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*” da cuenta de 17 objetivos y 169 metas, los cuales a partir de enero de 2016, alinearán los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible.

---

<sup>19</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se expresan en Declaración del Milenio (año 2000), que firmaron 189 jefes de Estado, definiendo ocho objetivos que representaban 17 metas, con fecha límite de cumplimiento el año 2015. De los ocho objetivos, la migración sería abordada en el objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades y el 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

<sup>20</sup> *El equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas* fue creado por el Secretario General de las Naciones Unidas en el año 2012, para la preparación del sistema para la Agenda de Desarrollo post 2015, como producto, se elaboró el informe “El futuro que queremos para todos”

### 5.1.5. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>21</sup> A/RES/70/1.

Los compromisos adquiridos enmarcan las acciones de los Estados frente a 17 objetivos “*su adopción tendrá profundas implicaciones en los instrumentos y planes nacionales de desarrollo, la destinación presupuestaria por parte de la banca y otros organismos multilaterales, en los flujos y modalidades de cooperación internacional, y en la construcción de un entorno internacional habilitante al desarrollo*” (Cancillería, 2017).

Según la OIM, 10 de los 17 objetivos guardan relación con las migraciones, de los cuales 8 lo hacen en forma directa. En ellos se busca reducir aquellos factores motivadores de una migración forzosa y forzada tales como los desastres medioambientales, la desigualdad económica, acceso a la educación, saneamiento; trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y los derechos laborales; el cambio climático y las sociedades incluyentes y pacíficas. Para reafirmar ideas ya planteadas, se transcriben específicamente los objetivos 10 (clave para la agenda sobre las migraciones). 16 relacionado al modelo de gestión del Estado eficiente y 17 relacionados a la información estadística para la toma de decisiones.

*Objetivo 10.* Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

*Meta 10.7* Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

*Meta 10.c* De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%

---

<sup>21</sup> Texto completo de la Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 A/RES/70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, se encuentra disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

*Objetivo 16.* Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

*Meta 16.2* Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños

*Objetivo 17.* Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

*Meta 17.18* De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

### **5.1.6. La Agenda Internacional de las Migraciones en la actualidad.**

En septiembre del 2016, Jefes de Estado y Gobierno se reunieron en el seno de la Asamblea General de las UN en torno al tema de la Migración y los refugiados, en la cual 193 países se comprometieron a adoptar la Declaración de Nueva York para refugiados y migrantes (A/RES/71/1) El documento desliga tres partes esenciales: Compromisos que se aplican tanto a los refugiados como a los migrantes; Anexo I Marco de respuesta integral para los refugiados y Anexo II Hacia un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular.

Este último, propone una rueda de negociaciones intergubernamentales que iniciarían el año 2017, en un proceso sumamente incluyente mediante consultas regionales y la intervención de la

sociedad civil, el sector privado, las comunidades de la diáspora y las organizaciones de migrantes<sup>22</sup> para la aprobación de un Pacto Mundial, para ser adoptado en diciembre de 2018.

*“Este pacto mundial establecería una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones. Sería una contribución importante a la gobernanza mundial y mejoraría la coordinación en lo que concierne a la migración internacional. Ofrecería un marco para la cooperación internacional amplia respecto de los migrantes y la movilidad humana. Abordaría todos los aspectos de la migración internacional, como los humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros. Seguiría la senda marcada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y se basaría en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, aprobada en octubre de 2013” (UN, Declaración de Nueva York, Anexo II párrafo 2)*

Efectivamente, en arreglo de la metodología de las negociaciones, El Secretario General presenta un documento informe realizado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres *“Conseguir que la migración funcione para todos” (A/72/643 ONU, 2017)* como una aportación, un borrador preliminar del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Es un empeño por mostrar a la migración como un factor beneficioso para el desarrollo, motor de crecimiento y la preocupación mundial por establecer los mecanismos para enfocarse en los derechos de los migrantes.

Según el informe, hay aproximadamente 258 millones de migrantes que equivale a un 3,4% de la población mundial (con un aumento del 49% a partir del año 2000) de los cuales

---

<sup>22</sup> La metodología para los mecanismos de consulta y seguimiento de las modalidades de negociación se desarrollan en la A/RES/71/280. Que puede consultarse en <https://undocs.org/sp/A/RES/71/280>.

aproximadamente 6 millones se encuentran en situación de trabajo forzoso o grandes movimientos de refugiados con crisis humanitarias, sustentado en que el 23% de los 24.9 millones de personas sometidas, son migrantes. Señala además que el 48% de los migrantes son mujeres, lo que presupone un importante acuerdo en torno a las políticas de género e igualdad. Otro dato importante en su empeño de mostrar los beneficios de la migración, es que señala que de los ingresos percibidos por trabajo, los migrantes gastan el 85% en el país de acogida y remiten un 15% a su país de origen, un equivalente cercano a 600 mil millones de dólares en remesas en el año 2017.

El informe parte de 4 consideraciones fundamentales a tener en cuenta por los estados firmantes:

*a. Potenciar al máximo los beneficios de la migración en lugar de obsesionarnos con reducir los riesgos al mínimo.* Este punto busca la sensibilización al transformar la visión de la presencia de los migrantes en las sociedades de acogida, especies de mitos que deben ser tumbados para que haya una verdadera receptibilidad, mediante la visualización de los aspectos positivos. Su aporte económico, al mercado laboral, académico y científico, que dependerá en gran medida de marcos sólidos de gobernanza y políticas públicas bien contratadas. De hecho, se hace una gran propuesta frente al tema de la fuga de cerebros, donde gobiernos y empleadores de un país podrían financiar capacitación en otro para colmar “lagunas concretas de mercado laboral” (*párrafo 27 del informe*)

*b. Fortalecer el estado de derecho en todos los ámbitos: Se debe buscar que el migrante se ajuste a las vías legales pero mantener el derecho internacional y los derechos humanos.* Este aparte propone la generación de la gestión migratoria en torno a las necesidades del mercado laboral, no obstante procura atender los asuntos cuando ya el fenómeno se vive en la sociedad de

acogida, procurando exhortar políticas de regularización y de retorno facilitado. Un migrante que pueda trabajar en condiciones legales, necesitará menos asistencia humanitaria.

Las altas restricciones promueven mecanismos de irregularidad para tratar de ingresar a otros países. Es fundamental también tener en cuenta aquellos migrantes que han logrado permanecer por un largo periodo en dichos países, para fomentar mecanismos para acceso a la salud, educación, vivienda. Nuevamente se destaca la posibilidad de crear espacios de estancia temporal con posibilidad de trabajar y estudiar en el marco humanitario, o la residencia permanente, hasta llegar a la posibilidad de la ciudadanía

*c. Asuntos de seguridad: las políticas contraproducentes dirigidas a restringir la migración merman el poder de los Estados de atender estas prioridades y elevan la vulnerabilidad de los migrantes.* Las políticas restrictivas tanto para el ingreso como el tránsito. Por ello, debe pensarse en la seguridad desde “tres dimensiones, relacionadas entre sí seguridad del Estado, seguridad pública y seguridad humana” (párrafo 43) Es así como las medidas de fin disuasivo, pueden causar tratamientos arbitrarios que ponen en riesgo la salud y el bienestar incluidos los niños.

*d. La migración nunca debería ser un acto desesperado: Prevenir y mitigar las fuerzas humanas y naturales que impulsan ese tipo de desplazamiento de personas a gran escala, pero también hemos de reconocer que estamos obligados a ocuparnos de quienes migran a la desesperada.*

Este factor es ampliamente atendido en la sección IV del documento. Allí se expresan experiencias concretas y acciones relevantes para el tratamiento de grandes desplazamiento de personas. Según las cifras plasmadas, se habla de un total de 22.432 migrantes muertos desde el 2014. Esto producto de que una parte de los migrantes son refugiados o personas en alto grado de

vulnerabilidad, sin un rumbo claro, sin recursos, sin mecanismos de defensa jurídicos, porque aunque haya adhesión a los marcos internacionales, las situaciones de migración forzosa ponen a prueba los operativos de respuesta de los Estados: *“me sumo al encomio de los países que ofrecen a los migrantes que no reúnen los requisitos para ser considerados refugiados protección temporal frente al retorno debido a las condiciones imperantes en sus países de origen”* (párrafo 49)

En el párrafo 53, al final de esta sección, el Secretario acertadamente dice: *“Sin embargo, creo que de corto a medio plazo los Estados Miembros pueden cumplir su obligación de proteger a los migrantes en situaciones vulnerables mediante una estrategia en múltiples planos que a la vez dé cabida a instrumentos humanitarios y opciones de permanencia o alternativas en otros países”*

En los párrafos 56 a 66, se exponen las estrategias esperadas a nivel local, nacional, regional, subregional, alentando al tratamiento en espacios aún más especializados, cuando las problemáticas mismas, sean coincidentes, con el fin de aunar los esfuerzos y valerse de las experiencias, como lecciones aprendidas. De igual forma expone la importancia de la calidad y cantidad de los datos recogidos en torno a la migración, lo que supone una inversión y voluntad de incluir el tema en los censos de población de que se desarrollen. Así mismo se mencionan las intervenciones de inversión y donaciones para el apoyo al manejo. Esta sección del documento se conoce como “La configuración del Pacto mundial” Numerales A y B de la Sección Quinta.

En la última sección, VI, *El pacto mundial y las Naciones Unidas*, se presentan sugerencias para el seguimiento que aseguren el cumplimiento. Empezando por sugerir el esfuerzo de todo el sistema de las UN, incluida la OIM como agencia Conexa<sup>23</sup> en una búsqueda de la articulación

---

<sup>23</sup> Decisión asumida desde el Pacto de New York, en septiembre de 2016. Consolidada en la resolución A/RES/70/296



que no genere duplicación de esfuerzos. De la misma forma, se plantean la creación de foros anuales para el seguimiento y presentación de informes frente al cumplimiento de compromisos, así como avanzar en procura de estos procesos a los mecanismos de seguimiento de la agenda 2030.

### **5.1.7. Marco de Gobernanza sobre La Migración, MIGOF.**

La OIM como organismo especializado, posee dos herramientas metodológicas para encarar el encargo de coordinar la asistencia a los Estados en la búsqueda del cumplimiento del pacto: *El Marco de Gobernanza sobre la Migración, Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas (MIGOF)*<sup>24</sup> y el “Índice de la Gobernanza Migratoria” (MGI por sus siglas en inglés), este último, desarrollado por la OIM en asociación con The Economist Intelligence Unit (OIM, 2017), con ello, se busca garantizar que haya un marco de políticas, que puedan evaluarse desde su relevancia y pertinencia y que puedan gestarse o fortalecerse fuentes de datos desagregados y fiables en relación a las migraciones

Como se ha podido vislumbrar a lo largo del capítulo, el termino Migración Segura, ordenada y responsable, se acuña desde el Primer Diálogo de alto nivel sobre la migración, cuando expresa en el párrafo 18 de la Resolución A/61/515: *“La mayoría de los participantes consideraba que las estrategias nacionales para hacer frente a los efectos de la migración internacional en el desarrollo, debían ir acompañadas de una mayor cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral. Esa cooperación era necesaria para fomentar una migración legal, segura y ordenada, reducir la migración irregular y ampliar las posibilidades de aprovechar todos los beneficios de la migración internacional”* (énfasis propio)

<sup>24</sup> Documento C/106/40, aprobado por la resolución C/106/RES/1310, el 24 de noviembre de 2015.

Este documento es claro en determinar que el Estado (como sujeto que ejerce la gobernabilidad) será el principal protagonista de la Gobernanza y la Gestión. Todo ello, a razón de que sus representantes adquieren en la arena internacional una serie de compromisos y obligaciones, y que así mismo actúa como articulador de los actores de la sociedad a quienes les concierne el tema migratorio. Bajo este precepto, el Marco de Gobernanza Migratoria (MIGOB) condensa las experiencias, acciones y mecanismos no vinculantes y compromisos, dejando en claro, que en ningún sentido busca ser un parámetro o lineamiento normativo por cuanto, la migración como fenómeno, posee un carácter pluridimensional, que no permite su aplicabilidad integral en todos los Estados, (recordemos el tema del respeto a la soberanía de los Estados) es decir, que no es se asume como un modelo.

Se puede iniciar con la definición de Gobernanza de las migraciones así:

*“Las tradiciones e instituciones en virtud de las cuales un país ejerce su autoridad sobre la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida la capacidad del gobierno de formular e implementar con eficacia políticas adecuadas en esos ámbitos. El Marco de Gobernanza sobre la Migración se basa en el entendido de que el Estado, en su calidad de interlocutor principal en materia de migración, movilidad y asuntos de nacionalidad, y habida cuenta del derecho internacional, tiene el derecho soberano de determinar quién ingresa y permanece en su territorio y bajo qué condiciones. Los demás interlocutores —ciudadanos, migrantes, organizaciones internacionales, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias, las organizaciones religiosas y las instituciones académicas— contribuyen a la gobernanza de la migración a través de su interacción con los Estados y entre sí” (OIM, C/106/40, 2015)*

No es por demás recordar el análisis ejecutado en torno a las posiciones de (Serrano, 2014) y Domenech, que evidencian el desequilibrio conceptual, una dicotomía entre las necesidades palpables del fenómeno y la OIM como articulador del discurso de la Gestión Migratoria en los procesos consultivos regionales y la introducción de los preceptos neoliberales. Es así como, el concepto brindado por el documento, efectivamente reconoce al Estado como principal gestor, el respeto a la soberanía o autonomía de estos sobre la política Migratoria que implementa y sobre todo elementos de administración como la capacidad de gestión y la medición de la eficiencia.

El marco, se estructura en la formulación de tres principios y tres objetivos, que permitirían que *la migración y la movilidad se hagan de manera ordenada* para el beneficio de los migrantes y las sociedades. En consideración a lo anterior, el sistema permitirá una buena gestión de las migraciones (la buena gobernanza de la migración), en la medida que sea concordante con las obligaciones adquiridas internacionalmente, enfatice en promover la integración de las entidades nacionales en los planes de gestión de las migraciones y se integre a un orden regional y transnacional en la lucha contra el delito y los problemas derivados de la migración, éstos *principios* son enunciados literalmente así:

i) *Adherirse a las normas internacionales y acatar los derechos de los migrantes.* Aplicado a todos aquellos que se encuentren dentro del territorio de un Estado, a fin de garantizar *su seguridad, integridad física, bienestar y dignidad.* Todo ello conlleva la lucha contra fenómenos como la xenofobia, el racismo y la discriminación, así como la garantía del acceso a la protección. Así mismo, se hace necesario identificar a los migrantes, usando enfoques de género, infancia y cultura.

Este principio también destaca la importancia de tipificar los delitos como la trata y el tráfico de personas y el trabajo forzoso, sin permitir bajo ninguna circunstancia, considerar al migrante

que sujeto a la irregularidad, como un delincuente. Por tanto, el Estado debe procurar los medios necesarios para brindar *acceso a la justicia y la reparación jurídica*.

ii) *Formular políticas contrastadas y utilizar enfoques de gobierno integrados*. Para poder establecer políticas adecuadas, el Estado debe contar con información demográfica, de movilidad, desplazamiento interno, diásporas, mercado laboral. Por lo tanto y como producto del entendimiento integral del fenómeno, sus políticas públicas lograrán enfocarse al tratamiento de las migraciones y favorecerá los resultados y recursos destinados para tal fin.

iii) *Colaborar con sus asociados para hacer frente a la migración y a las cuestiones conexas*. La comprensión holística y correcto abordaje de las diversas implicaciones identificadas o no de la migración, necesita asociar las organizaciones de todos los niveles del Estado, los países, las OIs, los Espacios consultivos y de deliberación, así como organizaciones de orden religioso, académico y de representación de colectividades tanto locales como migrantes.

En Concordancia, la gestión adecuada permitirá la consecución de beneficios para las partes, estar preparados frente a fenómenos desbordados, los cuales debe tener capacidad para reconocer y adaptarse, así como, generar los mecanismos de gestión (no control) para encausar los flujos de personas, cerrando espacios para la vulneración de los derechos, en tránsito, y destino. Los objetivos son:

i) *Fomentar el bienestar socioeconómico de los migrantes y de la sociedad*. Ello incluye las políticas adoptadas en origen para reducir los factores que impulsan la migración forzosa, promoviendo los intereses nacionales. Este objetivo menciona, entre otros, el enfoque de políticas hacia la migración laboral, incluidas las relacionadas a la transferibilidad de las prestaciones sociales y la eliminación de la intermediación en la contratación y la inspección de

las condiciones de trabajo; facilitación para la movilidad estudiantil, reagrupación familiar; programas para el bienestar de migrantes y retornados; acceso al recurso jurídico; los costos de las remesas.

ii) *Abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis.* Este objetivo se interrelaciona directamente con las asociaciones mencionadas en el principio tres, ya que encarar la problemática, atañe sus causas en el origen, el tránsito y el destino de los migrantes forzosos. El equilibrio de las cargas y responsabilidades a fin de disponer de los recursos necesarios y minimizar los efectos para los migrantes y las sociedades, direccionándose a los debates sobre la securitización, la intervención del negocio migratorio, y la atención de las personas en situación de vulnerabilidad que no alcanzan a ser integradas dentro del concepto de refugio. Nuevamente deberá hacerse hincapié en el reconocimiento profundo del fenómeno, los abordajes generales, conllevan a políticas cortoplacistas.

iii) *Cerciorarse de que la migración se efectúa de manera segura, ordenada y digna.* Este objetivo se ocupa concretamente de los asuntos de administración del Estado, donde los sistemas de migración deben orientarse al acceso de la regularidad, de facilitación ordenada, de residencia y ciudadanía, prestando observancia a la accesibilidad a visados a bajo costo y tiempos de espera razonable; revisar los trámites que deben encarar los solicitantes de asilo y procurar la generación de otros mecanismos de asistencia humanitaria.

Sin embargo, resulta inevitable inquirir en la disyuntiva de la materialización del discurso de los derechos humanos, de la visión social de la migración y las medidas para la eficiencia del Estado, que suponen una serie de compromisos frente a la seguridad mundial y las obligaciones financieras internacionales, en una clara desventaja para la toma de decisiones.

En primera instancia, las amenazas por el terrorismo y la simbiosis criminal, exigen el reforzamiento de los mecanismos de seguridad en documentos, intercambio de información de inteligencia y hasta la tercerización de responsabilidades, (esto es, por ejemplo, involucrar a transportistas para el registro y remisión de información biográfica previa al viaje), lo que conlleva a la estigmatización de ciertos perfiles o categorización de los migrantes.

Esto presupone a la vez, gastos desbordados en tecnología e inclusión de los sistemas de justicia y seguridad en los asuntos migratorios, que serían una nueva forma para limitar y dosificar los flujos migratorios.

Así las cosas, todo el anterior discurso, vuelve a encarar la posición unilateral de los estados, motiva o sustenta la migración en condiciones de irregularidad que alimenta el negocio de los traficantes a los que se quiere combatir, provocando desplazamientos en condiciones precarias en los territorios de tránsito, donde se ven desprovistos de humanidad, vulnerables a toda clase de explotación. Un círculo vicioso que se espera en cierta forma, pueda reducirse en los espacios de conceso venideros.

#### **5.1.8. Índice de Gestión de la Migración IGM.**

El Índice de gestión de la Migración, fue creado para contribuir al seguimiento y revisión de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Se puede catalogar como un marco para la evaluación de las necesidades de fortalecimiento y las prioridades en relación a la gestión migratoria, institucional y normativa desde 5 ámbitos, estrechamente ligados al Marco de Gobernanza sobre la Migración de la OIM (MiGOF):

##### **Derechos de los migrantes.**

El acceso de los migrantes a los servicios sociales básicos y la seguridad social.

Reunificación familiar

Derecho al trabajo

Residencia a largo plazo y camino hacia la ciudadanía

Participación civil

### **Enfoque de gobierno integral**

Marco institucional

Estrategia de gobernanza de la migración

Marco legal

Transparencia y coherencia institucional

Datos de migración (como son usados por los gobiernos)

### **Alianzas**

Acuerdos bilaterales

Cooperación regional

Cooperación global

### **Bienestar socioeconómico de los migrantes**

Gestión de la migración laboral

Esquemas de reconocimiento de habilidades y calificaciones

Regulación de migración estudiantil

Acuerdos laborales bilaterales

Remesas de emigrantes

### **Movilidad en situaciones de crisis**

Resistencia y preparación en caso de crisis

Respuesta de emergencia

Acciones posteriores a la crisis

Inclusión de los migrantes

Migración segura, ordenada y digna

Control en las fronteras

Criterios de admisión y elegibilidad

Políticas de retorno y reintegración

Medidas para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

El estudio aplicado, se realizó inicialmente en 15 países y permitió hacer hallazgos interesantes. Por ejemplo, que a pesar de que cada Estado posee ámbitos políticos complejos, pueden llegar a ser comparados; se evidencian políticas migratorias ambiciosas, en países de ingresos medios debido a la importancia que puede tener las diásporas y la contribución a la economía nacional, por último señala el informe que los puntajes más altos en los subíndices, se presentan en países con organismos rectores para la migración poseen un sistema de reglamentación y procedimientos y hay articulación transfronteriza (OIM, Monitoreo de los flujos migratorios en la frontera colombo venezolana., 2016).

La información puede ser consultada en el Migration Data Portal<sup>25</sup> en búsqueda por país, subregión o región. Contiene datos estadísticos de migración; sección de herramientas, seguimiento a los ODS y los perfiles de gobernanza. En el capítulo sobre el análisis de la Política Integral Migratoria, se hará un esbozo del informe ejecutado para Colombia en relación al MGI o IGM.

---

<sup>25</sup> [https://migrationdataportal.org/data?i=stock\\_abs\\_&t=2017](https://migrationdataportal.org/data?i=stock_abs_&t=2017)



### 5.1.9. Escenarios Regionales: Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM).

La CSM se encuentra integrada por los 12 países suramericanos de los cuales Guyana y Surinam participan ocasionalmente. Se ha celebrado anualmente (con excepción del año 2005) en el país miembro que ejerce la Presidencia Pro-Tempore. Aspectos como alto volumen de migrantes hacia países como Estados Unidos y Europa, así como una alta movilidad intrarregional, son sus características predominantes.

Desde su instalación en el año 2000 se definió a sí misma como “Foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur” y tiene como orientación “generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional” así como “un tratamiento integral de la temática migratoria, sin perjuicio de los demás mecanismos análogos de integración subregionales y concertación bilateral”. Su carácter no vinculante, como muy bien lo expresa el Investigador colombiano William Mejía, tiene el peligro de caer en el discurso repetitivo y meramente retórico, pero que a su vez, permite considerar la discusión de temas que en una condición más comprometedora, no serían discutidos (Mejía, 2015, pág. 37)<sup>26</sup> Es así como con la Declaración de la X Conferencia celebrada en Cochabamba, consolida el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM)<sup>27</sup>, el cual presenta los objetivos, principios, lineamientos estratégicos y programas.

Se enumeran 7 principios:

- La integralidad del hecho migratorio;

<sup>26</sup> Este artículo es la revisión de cada una de las Conferencias desde su primera sesión en el año 2000 hasta la XV realizada en Santiago de Chile en el año 2015.

<sup>27</sup> El PSDHM puede ser consultado en el sitio web de la CSM en la sección de documentos. <http://csm-osumi.org/documentos-csm>

- El respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y sus Familiares;
- El ejercicio ciudadano de una libre movilidad informada y segura
- El derecho al regreso y reintegración a su lugar de origen
- La coherencia nacional y regional en la aplicación de políticas migratorias inclusivas
- El reconocimiento de los efectos positivos que producen las dinámicas migratorias
- El reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como parte de los procesos de integración regional.

De igual manera y de conformidad con los principios, se generan 5 líneas estratégicas: la difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias; la coherencia normativa (interna de cada país, y externa en la región) y la de los espacios de participación ampliados, refiriéndose ésta a la relación con la Sociedad Civil, como actor fundamental en la construcción y gestión de las políticas y programas migratorios y la integración del PSDHM a espacios regionales y mundiales.

Los dos siguientes lineamientos se refieren al fortalecimiento de la información migratoria y la Gestión Migratoria. Es fundamental contar información completa y oportuna, que permita caracterizar las causas, características y efectos de las migraciones. A menudo los datos no se comparten, su recolección no se proyecta con base a la necesidad en Política Pública o los responsables de su implementación no los tienen en cuenta.

Por último, la gestión migratoria, refleja la ejecución de las políticas y sus programas y abarca las áreas de la coordinación interinstitucional nacional e interregional; la atención de la movilidad humana en áreas de frontera; y la capacitación de los agentes migratorios.

La tercera parte, desagrega actividades concretas para el desarrollo de las líneas estratégicas, entre ellas la elaboración de diagnósticos, asistencia internacional y horizontal (cooperación técnica); talleres para la armonización normativa; agenda para la inserción en el debate de la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales; armonización de fuentes y metodologías para la información migratoria; Observatorio Sudamericano de Migraciones (OSUMI)<sup>28</sup>

Se destacan dos de las Conferencias cuyas temáticas presentan particular atención para los fines de la presente investigación, sin embargo se recomienda la revisión de la compilación histórica de 15 años de la CSM realizada por la OIM la cual expone puntualmente los adelantos de los Estados suramericanos por temas como el marco normativo, la Articulación interinstitucional, el retorno y la facilitación, al tiempo que decanta los partes de las diferentes conferencias y la asistencia técnica de la OIM. De igual forma de manera más sucinta el texto del cual ya se hizo referencia del investigador William Mejía.

La (Declaración de Buenos Aires , 2013) “Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones ante el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas”, hace un reconocimiento del migrante como Sujeto de Derechos, aspecto que debe estar contenido en las políticas migratorias de los países. Señala una enérgica posición frente a la falta de debate multilateral el cual se fija en el aspecto meramente económico de la migración (remesas, fondos privados que no pueden ser tratados como ayuda social al desarrollo), desconociendo las causas de ésta. Se vuelve relevante en la medida que se declara

---

<sup>28</sup> “El OSUMI tiene por objetivo recopilar información relevante y estratégica para la formulación de políticas públicas sobre migraciones en América del Sur e intercambiar información migratoria de los países miembros” y es la OIM como encargada de la secretaria Técnica de la Conferencia, quien lo promueve. En la página oficial de la conferencia, se puede acceder por país a la ficha técnica de los datos estadísticos, donde se informa como estaría conformado el sistema estadístico de cada país. Sin embargo, al ingresar a Colombia se puede observar que se encuentra desactualizado en aspectos como el marco normativo vigente.

una posición fuerte como bloque continental, ante una de las instancias mundiales con mayor expectativa frente a los compromisos de los diferentes Estados en el tema migratorio.

Por otro lado, la XV (2015) Conferencia realizada en Santiago: *Con Justicia e Igualdad hacia una Gobernanza Migratoria*. Se adentra en el papel de las instancias subnacionales en la institucionalización de la gobernanza migratoria, asumiendo que son los gobiernos locales quienes tienen un contacto directo con los migrantes y la atención integral de sus derechos, como comunidad de acogida. Cabe aclarar nuevamente que estos esfuerzos de discusión no han promovido reales avances en el fortalecimiento de la gobernanza, pero que se direcciona en forma concordante con las propuestas del Pacto Mundial para las Migraciones.

*“Los gobiernos locales son una de las principales “ventanillas” de información y/o acceso a los diversos bienes y servicios públicos que ofrecen dichos organismos a través de su propio presupuesto o patrocinados por el Estado, actores privados u organizaciones no gubernamentales. Lo anterior es fundamental para entender el panorama de la gestión migratoria a nivel local, puesto que ante las particularidades normativas que pueda presentar un Estado unitario o federal, sumado a las propias dificultades que enfrentan numerosos gobiernos locales a nivel administrativo, económico y de recursos humanos, estos actores institucionales deben crear, fortalecer o continuar políticas migratorias en clave de política pública, es decir, con criterios de planificación, monitoreo, evaluación y promoción de la asociatividad con actores públicos y privados estratégicos”* (Conferencia Suramericana sobre Migraciones-CSM, 2015, pág. 5).

Adicional al tratamiento de este tema en el borrador de Pacto Mundial, (el cual se hace en esferas globales) y con la intención de aterrizarlo al plano local, se realizó la revisión de la

Declaración de Mechelen.<sup>29</sup> Este documento aterriza algunas acciones concretas relacionadas a las necesidades de gobernanza en las ciudades respecto al auge de la migración y su incidencia en las decisiones urbanísticas y demás políticas. En “*Los medios de implementación*” se recalca la importancia del diagnóstico de la capacidad institucional en los diferentes niveles, la identificación de las necesidades (recursos) para atender el fenómeno, y las trabas normativas producto de la incoherencia entre políticas locales, políticas sectoriales y normatividad internacional. Esta revisión debe dar cuenta de los sectores y su nivel de implicación en el cubrimiento de las necesidades de la población migrante y la no migrante, permitiendo identificar los ejes articuladores y precisar las funciones del gobierno local, regional y actores, maximizando los recursos disponibles, para definir el apoyo técnico y financiero requerido.

Señala igualmente la Declaración, que la evaluación debería centrarse en los sectores de comida, agua y sanitización, seguridad, infraestructura y comunicaciones, alojamiento, educación; oportuna emisión de documentos de identificación y regularización; información clara y transparente sobre los derechos y obligaciones de los migrantes y el acceso a la justicia.

En el párrafo 53, hace un llamamiento para apoyar específicamente a las ciudades y regiones “*para quienes la migración y el desplazamiento son fenómenos relativamente nuevos, para desarrollar, financiar, coordinar, compartir y poner a prueba buenas prácticas en los ámbitos de la migración y la política de refugiados, instancia a través de un programa integral de gestión y desarrollo de liderazgo para las administraciones de la ciudad*”

Por último y como lo indica (Mejía, 2012) se hace fundamental dentro de la Conferencia, la búsqueda de conciliar los avances en materia migratoria dentro de las instancias subregionales,

---

<sup>29</sup>Documento final de la Conferencia Mundial sobre Ciudades y Migración celebrada en Mechelen, Bélgica, el 16 y 17 de noviembre de 2017, en la cual participaron representantes de autoridades locales, fundaciones, sector privado y estamentos de la ONU, de 50 ciudades de África, Asia, Europa, Norte, Centro y Suramérica.

como son La Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>30</sup> y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>31</sup>, los acuerdos bilaterales y la Iniciativa UNASUR<sup>32</sup>; La OEA<sup>33</sup>, entre otros, ya que no pretende limitarse a su ritmo, pero si espera una especie de “influencia recíproca” en la búsqueda de una ciudadanía suramericana en medio del impulso por la integración económica. En el caso de la primera, se destaca el concepto de *trabajador comunitario*, impulsado en las decisiones 583 y 584 sobre seguridad social; la Decisión 501, sobre las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), con la cual se impulsa el libre tránsito entre las zonas de frontera y el reconocimiento de los documentos de identidad nacional (el número de decisiones relacionadas a la migración asciende a 20); para el caso de Mercosur, el Acuerdo de Residencia y el estatuto de ciudadanía (p 44).

Sin embargo, es evidente que estos procesos poseen trabas que se relacionan más a las conveniencias económicas que dan lugar a otros escenarios de integración más prósperos y representativos a escala global. Ejemplo de ello, es Alianza Pacífico, que consolida en un bloque económico a cuatro económicas con proyección estable dentro de la región: Chile, Colombia,

---

<sup>30</sup> Comunidad Andina de Naciones (CAN) es un proceso de integración declarado en 1969 mediante la suscripción del Acuerdo de Cartagena, integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador Perú, de ella hacían parte también Chile, el cual se retiró en 1976 ( más tarde, se vincularía nuevamente pero como miembro asociado) y Venezuela el cual realizó su desvinculación en el año 2006. Busca la promoción del desarrollo equilibrado de los países miembros, su estructura se articula en un Sistema Andino de Integración (SAI), con un Consejo Presidencial, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, una Secretaría General, Tribunal Andino de Justicia (legalidad de actos y dirime controversias) el Parlamento Andino, elegido mediante voto popular y una Comisión, encargada de “formular, ejecutar y evaluar la política de integración en temas de comercio e inversiones y generan normas que son obligatorio cumplimiento para los 4 países”. Los documentos que expiden y contienen tales prerrogativas se llaman Decisiones.

<sup>31</sup> Es un proceso de integración regional instituido en el año 1991, inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela (actualmente suspendida) y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión. El objetivo principal es “propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional”. Chile, Colombia, Ecuador, Perú, y más recientemente, Guyana y Surinam, son estados asociados.

<sup>32</sup> Comunidad Suramericana de Naciones a Unión de Naciones Suramericanas. Un organismo internacional, conformado por los doce países de la región suramericana espacio de integración en lo cultural, económico, social y político, conformado en el año 2007 y cuyo tratado consultivo entró en vigencia en 2011 nació para integrar procesos regionales desarrollados por el Mercosur y la Comunidad Andina y así consolidar una agenda común en la región.

<sup>33</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), en vigencia desde 1951, reúne 35 Estados y en el tema migratorio cuenta desde el año 2012 con la Comisión de Asuntos Migratorios (CAM)

Perú y México, tres de ellos suramericanos y para los cuales la migración se convierte en un factor conexo ligado a la libre circulación de bienes, capital y tecnología, que se ha nutrido de otros acuerdos en materia migratoria, pero que ha avanzado en la facilitación de flujos de estudiantes, profesionales y cooperación en materia de seguridad.

Colombia ha suscrito y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario, así mismo, participa en los escenarios de carácter vinculante o no que le permiten sostener una posición férrea en la defensa de los colombianos como migrantes. En ese orden de ideas, las Declaraciones, Convenios, Acuerdos, Convenciones, Protocolos, Resoluciones podrían cuantificarse en 30 instrumentos internacionales relacionados con las migraciones y 15 en el plano regional, sin incluir puntualmente, las diferentes decisiones que se desprenden de su participación en CAN, MERCOSUR y Alianza Pacífico entre otros escenarios de integración.<sup>34</sup>

A lo largo de toda la recopilación de información del presente capítulo, se ha podido entrever, como la integración de tema migratorio y los derechos humanos ha sido netamente un discurso de buenas voluntades, condicionado por diversos intereses y compromisos económicos y políticos, que dificulta seriamente su materialización. Por ello, ha sido tratado en niveles tan globales que han desconocido la realidad de las ciudades y regiones como escenarios receptores de población migrante.

Paradójicamente, la participación activa de Colombia en estos escenarios, le representa ahora como país de tránsito y destino compromisos ineludibles en materia del tratamiento de los flujos

---

<sup>34</sup> Para relacionar esta cifra, se ha tomado como referencia la Cartilla de la Red Migrante, “Garantías y servicios para el migrante en Colombia”, en el marco de la Política Institucional de Derechos Humanos, de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia como base integral para la prestación de los servicios migratorios. En el capítulo 1 del documento, se enlistan los instrumentos jurídicos de orden internacional, regional y nacional, hasta la fecha de su publicación en el año 2013.

migratorios mixtos<sup>35</sup>, los cuales muestran continuas mutaciones en los patrones empleados a causa de la diversificación de factores en los países de origen, el favorecimiento de las redes delictivas instauradas en los territorios que son corredores humanos, producción de documentación fraudulenta entre otros fenómenos simbióticos y los cambios en las políticas de tratamiento de la migración de otros países de tránsito y potenciales países de destino.

Constatando el anterior planteamiento, cifras de la UAE Migración Colombia plantean un incremento del 284% en casos detectados pasando de 700 casos en el año 2012 a 33.981 en el 2016, de los cuales el 44% son de origen los haitianos y un 34% de cubanos (Migración Colombia, 2016 , pág. 51), y de carácter extracontinental provenientes de países como India, Congo, Nepal, Blangladesh, Pakistán y Siria lo que en suma ha representado un total de 48.917 casos en tan solo la última década y dividendos de hasta \$3.000 millones a las bandas delincuenciales (Castro, 2017). Para los cuales se requiere de una mejor gestión de los recursos e inversiones hacia las regiones, donde muchas de las poblaciones receptoras, son precisamente aquellas con mayor grado de vulnerabilidad socio económica. De hecho, aunque el tema no es objeto directo de análisis del presente documento, es importante generar una respuesta urgente ante la alta tasa de retorno de población colombiana residente en Venezuela, población que ha sido invisibilizada por las políticas actuales del manejo de la crisis.

## **5.2. Elementos Conceptuales de la Política Pública**

La migración como fenómeno social responde a múltiples factores y acaece un número nada limitado de consecuencias tanto a nivel de los individuos como de las sociedades a las que

---

<sup>35</sup> La OIM define los flujos mixtos “como movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes. Esencialmente, los flujos mixtos están relacionados con movimientos irregulares, en los que con frecuencia hay migración de tránsito, con personas que viajan sin la documentación necesaria, atraviesan fronteras y llegan a su destino sin autorización”



pertenecen, buscan pertenecer o tal vez nunca pertenecerán. No obstante su estudio se ha reducido históricamente a enfoques de corte económico, en un intento de los Estados por medir su impacto en la eficiencia en el gasto y la inversión, donde un análisis multidimensional (tan variable como las mismas decisiones humanas e individuales se lo permitan) puede ser inconveniente para la trazabilidad de políticas y análisis prospectivos de los presupuestos, pues hay que recordar que el juego político responde (al menos en Colombia) a periodos de 4 años más que a visiones de país.

Estos escenarios por demás complejos, sobreponen grandes retos para las administraciones, que deben responder por un lado, a presiones internas y externas a sus territorios, que involucran un gran número de actores con visiones diferentes de sus necesidades y de cómo deben ser resueltas; implican a su vez sustentos discursivos, relaciones de poder, compromisos adquiridos y deben convivir con las deficiencias de su estructura institucional como limitantes de su capacidad técnica y gestión.

A puertas de cumplir 10 años de la gestación de una Política Migratoria, Colombia no ha podido consolidar una verdadera respuesta y organización en torno al problema que le dio origen (emigración de colombianos) y ya está percibiendo la mutación, evolución y origen de otros fenómenos, que integran a su vez ciudadanos foráneos. Si dicho sea de paso, convenientemente las políticas tienden a ser evaluadas en periodos de 10 años como mínimo, acudimos a un momento específico en que las implicaciones de diversos factores se convierten en la apertura de una ventana de oportunidad en el sentido estricto catalogado por (Kingdon, 1995) para lograr integrar una política más flexible a los diversos contextos impuestos por ejemplo, por metas de gobierno en los diferentes sectores y fenómenos conexos conocidos y por reconocer que afectan esos otros sectores, en el entendido que el análisis de la migración no puede ni debe hacerse solo

desde el sector de las relaciones exteriores o sobre las medidas que se toman en el ámbito de la gestión migratoria.

El afloramiento de una serie de consecuencias de índole social y económica de la inmigración venezolana a Colombia en los últimos tres años, ha generado la implementación de acciones gubernamentales que en su sentido específico no responden directamente a una acción de política pública, dado que no se encuentran enmarcadas directamente en la Política Integral Migratoria (PIM) gestada en el año 2009, haciendo necesario reconocer algunos elementos conceptuales sobre política pública para los cuales, la referencia teórica del presente capítulo, retoma diferentes aproximaciones de estudio orientados al enfoque cognitivo enfatizado a las coaliciones defensoras, que comparte en gran sentido elementos de los enfoques relacionados a la estructura de gobierno, pero que le da mayor fuerza al conjunto de valores, creencias e ideas.

Complementariamente, para materializar eficientemente una política es necesario comprender la articulación y evolución entre el gobierno y diversos actores, traducido a la capacidad de gobernar y la gobernanza en las políticas y consecuentemente para el elemento estratégico del título de la investigación, se desarrolla el concepto de las corrientes múltiples que dan paso a la ventana de oportunidad de Kingdon, el cual fija su atención en la formación de la agenda y la toma de decisiones en escenarios de ambigüedad donde el problema o conjunto de problemas no es fácilmente identificado.

Pueda que esta combinación enfoques no se vea del todo adecuada, por sus diferencias estructurales, pero parte de la idea que un solo marco no da una visión integral de la necesidad de estudio, como lo expresa acertadamente (usando este calificativo desde la visión subjetiva de la investigadora) (Sabatier, 2010).

*Los científicos deberían tener conocimiento y capacidad de aplicar diversas perspectivas teóricas, no solo una ( Stinchcomb , 1968) y (Loehle, 1987). En primer lugar, el conocimiento de diversas perspectivas obliga al analista a clarificar las diferencias de supuestos entre marcos, en lugar de asumir en forma implícita un determinado conjunto. En segundo lugar, la multiplicidad de perspectivas incentiva el desarrollo de hipótesis en competencia que idealmente deberían llevar a una “firme inferencia” (Platt, 1964, pág. 8) o al menos a la acumulación de evidencia a favor de una perspectiva respecto de la otra. En tercer lugar, el conocimiento y la aplicación de múltiples perspectivas deberían clarificar en forma gradual las condiciones en las cuales una perspectiva es más útil que otra. Finalmente, la multiplicidad de perspectivas incentiva un enfoque comparativo: en lugar de preguntar si una teoría X produce resultados estadísticamente significativos, uno se pregunta si la teoría X explica más que la teoría Y.*

Adicionalmente, este fenómeno es una de las circunstancias o factores que corresponden a una sola de las corrientes planteadas por Kingdon. La investigación tampoco busca evaluar en sentido estricto la política, ni un programa en específico ya que partimos de la base que la política no concebía impactos de la inmigración en su desarrollo y lo que estamos evidenciando son acciones de gobierno para enfrentar un problema específico. En consecuencia, necesita desentramar los elementos que sostienen la estructura discursiva que fortalece el tratamiento actual de la inmigración, reconocer las arenas sobre las cuales se generan las redes políticas, comprender el comportamiento actual de los actores y su correspondiente articulación. Todo ello debe llegar al propósito macro de disponer una visión general de todos los factores implícitos en una posible reestructuración de la política migratoria desde la inmigración, que permita a subsiguientes investigaciones, fijar su atención en subsistemas especializados, bien sea desde la

visión de la gestión migratoria o los dispositivos de implementación de la política o de la ineficiencia en los instrumentos de seguimiento y evaluación.

Este capítulo por tanto, se convierte en un puente teórico conceptual<sup>36</sup> aplicado parte a parte a la revisión del componente de la inmigración en la PIM y todas aquellas acciones o instrumentos con los que ella ha evolucionado. Aquí se conectan todos los factores de corte internacional y las bases históricas de la gobernabilidad, la gobernanza y la gestión migratoria como marco de fundamentos estructurales de la visión mundial de la migración y principios de la acción pública de los Estados donde han incidido<sup>37</sup> y que fueron desplegados en el primer capítulo, para luego conectarse al análisis del fenómeno de la migración venezolana a Colombia en los próximos apartados.

### **5.2.1. Qué es o no Política Pública.**

La política Pública es un proceso de construcción social que es pública en la medida que algunos intereses particulares se convierten en objetivos de interés general, producto de dinámicas de conflicto y colaboración que los categoriza como relevantes socialmente y que una vez seleccionados, requieren de la articulación y direccionamiento del comportamiento de todos los actores relacionados mediante una serie de las actividades programadas y decisiones sobre su abordaje, tarea que se encomienda a la esfera gubernamental, legitimada por el mismo conjunto

---

<sup>36</sup> Para este propósito, se hace mención continua de un documento realizado para la Procuraduría General de la Nación, titulado Introducción a las políticas públicas conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía (2013), realizado por los autores Jaime Torres y Jairo Santander, ya que condensa conceptos de Política Pública pertinentes al ámbito colombiano. De igual manera, se retoman elementos abstraídos del análisis hecho por la OCDE en el marco de las recomendaciones al Estado Colombiano sobre implementación del Buen Gobierno (2015)

<sup>37</sup> El texto de referencia principal en el presente capítulo, hace mención del Enfoque cognitivo, donde las PP son portadoras de “visiones del mundo” aquí las ideologías se convierten en un marco referencial para intervenir un problema social (Muller, 2010). Por ejemplo, la incidencia de las ideas neoliberales introducidas a las políticas públicas en Latinoamérica, los autores citan para reforzar esta idea al Banco mundial, 1991: “Los marcos cognitivos y normativos definirían cómo los actores entienden, enfrentan y solucionan problemas públicos mediante respuestas que se ajustan a un conjunto determinado de percepciones”

social (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013)

Así las cosas, desagregando los componentes del concepto, las necesidades y su calidad de volverse relevantes (público) y la voluntad gubernamental de darles tratamiento (decisión política), son una característica vital del concepto. Debe entenderse que puede existir un problema que afecte a un gran cúmulo poblacional, pero que no logra incidir al punto de volverse políticamente relevante en su carácter conveniente a unos actores clave. (Aguilar, citado en Torres & Santander, 2013)<sup>38</sup> Por tanto, se vuelven evidentes las relaciones de poder para que un determinado tema tenga la capacidad de ingresar o ser priorizado en la agenda de gobierno<sup>39</sup> y habilidad del gobierno para darle validez a su decisión o elección, frente a sus gobernados (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013)

La integración de actores diferentes a la esfera gubernamental, se basa en el carácter de insuficiencia del Estado para dar cubrimiento a todos los temas y el poder e independencia que la privatización y descentralización del Estado les ha permitido adquirir, tema del que se habló ampliamente en la conceptualización de gobernabilidad y gobernanza.

Por último, (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013, pág. 56) convergen en que esencialmente no toda acción de gobierno puede considerarse política pública, ya que en muchos casos, las intervenciones estatales improvisadas o reaccionarias producto de la presión social,

---

<sup>38</sup> Al respecto citando a (Cobb & Elder, 1995) la promoción de los temas, clasifica a los actores como ajustadores (reclamaciones sobre la distribución de recursos) Explotadores (obtienen ganancia de su exposición pública) Circunstanciales (quienes se exponen como abanderados de una causa)

<sup>39</sup> El agendamiento implica la decisión de un gobierno de seleccionar entre las múltiples demandas aquellas en las que focalizará su interés. Los actores citan a Roth (2002) para clasificar los mecanismos de inserción de asuntos públicos en la agenda de gobierno: movilización, Oferta pública, Mediatización, de Anticipación y por último Acción corporativista silenciosa.

difieren del carácter programado o coordinado que requiere una PP. Esto podría implicar por ejemplo, la disminución en su capacidad para proyectar la inversión, claridad en los indicadores para su trazabilidad, duplicidad de esfuerzos y capacidad de coordinación. De hecho, los autores del texto base, también mencionan que existen acciones propias de la función y estructura del gobierno que se diferencian de una PP, pero que a la vez, pueden ser parte de ella al permitir su instrumentalización: funciones gubernamentales, gerencia pública y ley.

Las funciones serán el cumplimiento de los fines del Estado, el cual en su estructura, hace que una determinada entidad dentro del marco de su misionalidad, realice actividades concretas, en función de la política planteada, diferente entonces a su actuación cotidiana o al manejo de un asunto coyuntural.

*“Existen otras acciones, además de las reactivas, que no cumplen con el criterio de ser parte de un componente estratégico para la atención de un problema. Muchas actividades que se desarrollan dentro de las funciones de gobierno son el resultado de su lógica interna, se dice que “hay que hacerlas porque hay que hacerlas”, se realizan por cumplir con una norma o ley, pero que no se logran articular con un propósito de intervención más amplio.*

*Las funciones gubernamentales responden solo a la lógica interna que las sustenta, asociadas a cumplimientos institucionales y normativos. Para ser política pública, es necesario que se logre identificar una articulación con un propósito más amplio y un conjunto de acciones y programas tendientes a solucionar un problema socialmente relevante (Torres & Sánchez, 2013)*

Entre tanto, la gerencia pública se enfoca en la administración y es requerida para la gestión de lo público, que permite coordinar a las personas, dependencias y recursos en el cumplimiento de metas individuales y colectivas, en una movilización del aparato estatal (Ortegón, 2008) y (Cruz, 2009) citados en (Torres & Sánchez, 2013) así, la gerencia es en sentido más operacional y

contribuye al cumplimiento de la meta de la PP. Por tanto, la gestión de los fines de una política pública requiere la gerencia dentro de las organizaciones, para la puesta en marcha de los planes, programas y proyectos que hacen parte de ella.

Así, en estricto orden, una Ley es un mecanismo que permite fortalecer el cumplimiento de una política al generar obligaciones a largo plazo, ajustar cursos de acción, delimitar funciones; permitiendo que las dinámicas de poder lleguen a afectar su perdurabilidad. Sin embargo, es importante hacer énfasis que la ley por sí sola no permite la consecución de una política, por lo cual necesita integrar la gestión y la gerencia dentro de su estrategia.

### **5.2.2. La Política Pública desde el enfoque de la Gobernanza.**

El análisis de la Política Migratoria colombiana, puede ser analizado desde la estructura de gobierno y sus dinámicas de interacción con otros actores desde un *enfoque de redes* que manifiesta una tendencia a enlazar los procesos gerenciales y la construcción social de la política, permitiéndole ampliar su capacidad para desarrollarla, al prestar mayor interés a potencializar su coordinación y cooperación entre los actores claves (Börzel, Hill , & Hupe, 1997), citados por (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013)<sup>40</sup> concretamente, citando a Börzel, los autores definen las Redes Políticas como “*un conjunto estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que se dan entre una variedad de actores, quienes comparten intereses en relación a una política y que intercambian recursos para conseguir esos*

---

<sup>40</sup> Estos autores, despliegan tres marcos teóricos surgidos para el análisis de procesos de política pública: Enfoque racionalista; cognitivos-discursivos de la política pública y el enfoque de la estructura de gobierno o gobernanza, del cual mencionan, el enfoque de redes de política (Börzel, 1997; Parsons, 2007; Peterson, 2003); una dimensión de los enfoques institucionalistas (Immergut, 2006; Scartascini, Stein, & Tommasi, 2009; Spiller & Tommasi, 2002) y el enfoque de gobernanza de las políticas (Aguilar, 2007; Hill & Hupe, 2009; Hoppe, 2010; Hufty, 2008).

*intereses compartidos reconociendo que la cooperación es la mejor manera de conseguir las metas en común”*

Lo interesante de este planteamiento define a su vez dos líneas en las que tales redes pueden analizarse en un sentido amplio (cualquier tipo de interacción estable entre actores) o aquellos estudios que buscan la formalización de estas redes. De esta manera, hay una interdependencia de intereses frente a otros actores de la red, sin evidenciar jerarquías explícitas que obligan a su interacción Compston, Adam & Kriesi y Börzel citado en (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013) Visto de esta forma y retomando el análisis del marco de la gobernanza migratoria, existen elementos dentro de las políticas, basadas en las dependencias comerciales y económicas entre países; la misma mutación de los fenómenos migratorios y la existencia del “negocio migratorio” que va integrando diferentes actores y niveles de protagonismos, a una política de carácter no vinculante<sup>41</sup>, que efectivamente se convierte en el principal obstáculo para la “formalización” de estas redes, como se verá en el desarrollo del tema de actores en los diferentes aportes del capítulo.

Así mismo, teniendo en cuenta que la formulación de una política busca su continuidad en el tiempo más adelante este documento de (Torres & Santander , 2013) evidenciaría el problema más evidente a la hora de analizar la Política Integral Migratoria: distinguir la parte de la política que se mantiene estable, porque necesita trazabilidad y aquella que es flexible para adaptarse a los escenarios cambiantes y constituyen el aprendizaje de la política, protegiéndose de fuerzas

---

<sup>41</sup> En la Guía metodológica EC-G01, para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES, se clara que éstos no son vinculantes, ya que el CONPES es un organismo colegiado, “de carácter supraministerial”, sin persona jurídica, por lo tanto, no son clasificados como actos administrativos y para tener injerencia en el ordenamiento jurídico, deben establecerse por decreto ya que son las instituciones en sus funciones quienes tienen la capacidad jurídica para desarrollarlos. Así mismo se menciona, que su aplicación no posee caducidad entre tanto su vigencia depende de la pertinencia de sus recomendaciones. (DNP, 2015, p 9)



opositoras, que impliquen cambios radicales, para ser más graduales que bruscos. Así los autores citan a (Majone, 1989, pág. 61) en la metáfora del *Núcleo y la Periferia*:

*“la parte estable es el núcleo de la política, mientras que la parte flexible es su periferia. El núcleo se compone de algunos elementos de meta-política como los valores, ideas, objetivos y programas que se consideran básicos y esenciales para la existencia de la política, mientras que la periferia son aquellos programas y acciones que son modificables sin que esto afecte la esencia de la política pública.*

*El núcleo no es estrictamente rígido sino que sus variaciones son más graduales que los cambios de aquellos elementos que componen la periferia, en tanto esta se compone de programas y actividades concretas que tratan de materializar los principios integrantes del núcleo. La periferia se mantiene en constante variación para adaptar la política pública a las condiciones cambiantes del entorno. Identificar de manera nítida el núcleo permite tener más claridad sobre qué es lo esencial a mantener y lo prescindible al momento de pensar en un cambio en la política pública”*

Ahora bien, la PP posee unos componentes para los cuales pueden establecerse indicadores de diversa índole, que a través del tiempo materializan las ideas y son interpretados desde la esfera de los problemas para cada actor, permiten su evaluación y correcta difusión para fortalecer la legitimidad de las decisiones, promoviendo estabilidad o probablemente necesidad de cambio, estos son: estrategia, plan, programa, proyecto y acciones Fernández-Ballesteros en (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013) que en el caso de la PIM y su enfoque a la inmigración no son identificadas con precisión, por el contrario, pueden ser definidas más como acciones

estatales desenfocadas de la base estructural de la PP, es decir, aisladas de sus fundamentos, creando un vacío de política.

Tal vez, dicho sea de paso, la PIM ha surtido un proceso adaptativo, que responde bien sea a las nuevas exigencias del escenario discursivo internacional o al jalonamiento desordenado de intereses específicos de actores de diversa naturaleza y a urgencias que requieren legítima atención. Estas acciones reaccionarias o discrecionales, que no se vincularían ni siquiera como periferia de la política, no son consideradas una adaptación de un proyecto, mucho menos un programa o un plan, afectando su evaluación y seguimiento, ya que, al ser coyunturales se desligan de su núcleo, corren en peligro de ser desmontadas a causa de su costo y viabilidad técnica y no se integran al gasto o inversión programada (muchos de estos dineros llegan de ayudas internacionales, no permanentes)

La PIM expresó en esencia los intereses de Colombia hacia el colombiano que emigra y fue históricamente restrictiva a flujos de personas en función del favorecimiento al desarrollo económico. El documento que sustenta sus principios y objetivos es de carácter general, de plano le deja a un sinfín de instrumentos normativos específicos, la adaptación a las coyunturas históricas y a ciertos actores el nivel de protagonismo que se esperaría del gobierno central como principal articulador de las interacciones. Hasta el momento la Política no se ha desarrollado en su totalidad, posee grandes deficiencias en la concesión de los objetivos centrales y pareciese que la transformación gradual de los fenómenos que le dieron origen, así como la aparición de otros factores claves han ido desdibujando lo que citado autor mencionó como núcleo, siendo preciso determinar si el momento actual puede catalogarse como una ventana de oportunidad para una redefinición.

Integrado a ello, para el desarrollo de la Política y adaptación dinámica, progresivamente han ingresado una multiplicidad de actores que han ejercido fuerza por visibilizar su perspectiva de los problemas y en efecto la gobernanza y no la gobernabilidad, emerge como concepto preponderante para darle nuevo rumbo a esta política: *“Una diferencia sustancial entre los dos enfoques, el de gobernabilidad y el de gobernanza, es que mientras en el primero la coordinación requerida y la capacidad de control se ejercen sobre actores bajo una estructura jerárquica definida (al interior del gobierno), en el segundo se demanda una coordinación y cooperación de actores por fuera del control jerárquico del gobierno; interacciones horizontales más que verticales”* (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013, pág. 65)

Para evaluar las alternativas desde la gobernanza, se pueden tener en cuenta cuatro componentes desarrollados por los autores citando a Hufty y Börzel: los actores estratégicos, los espacios de relación, las normas o arreglos sociales y los procesos de intercambio, como materialización de la red. Aspecto que terminará por concretarse en el capítulo 3, donde se desarrolla la caracterización de la situación coyuntural del incremento de los flujos de migrantes venezolanos con destino y tránsito en Colombia, como fenómeno detonante de la ventana de oportunidad, los vacíos de política vista desde la inmediatez de las acciones institucionales en los diferentes niveles y las deficiencias de articulación de las redes, las cuales se gestan desde la misma base de sus marcos cognitivos y normativos (desarrollados ampliamente en los capítulos uno y dos).

Aunque la política se encuentra en curso desde el año 2009, para la investigación no es del interés un análisis desde el modelo del ciclo de la política<sup>42</sup> (identificar en qué etapa se encuentra

---

<sup>42</sup> Son varios los autores que han intervenido en la concepción del modelo (Lasswell en los años 50, Charles Jones en 1970 , Wayne Parsons en 2007) que busca fragmentar en etapas del siguiente modo: “puesta en agenda (agenda-

o las deficiencias de cada etapa), sino que busca identificar los factores causales que contribuyen al debate de su transformación desde un análisis multidimensional, siendo uno de estos el que se ha llamado “factor detonante” cuya categorización será fundamentada en la última parte del marco conceptual de política pública, como una oportunidad única de integrar a la inmigración como elemento clave de la agenda de gobierno.

### 5.2.3. La Formación de la Agenda.

(Elder & Cobb, 2003) citados por (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013, pág. 75) definen el proceso de definición de la agenda como *“aquel a través del cual ciertos problemas o cuestiones llaman la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”* es decir, que los problemas identificados son seleccionados para ser objeto de política pública, implicando el reconocimiento de las condiciones en las que se ha desarrollado, donde es acertado fortalecer el análisis de tipo argumentativo y racional de las cifras con análisis multidimensional y que se afecta por lo que Aguilar considera un problema de escasez ya que pueden ser múltiples las demandas pero poco el espacio para ser escuchadas, movilizándolo a los actores para generar estrategias para su visibilización y al gobierno en torno a la legitimidad de su decisión.

Existen diferentes denominaciones o categorías de las agendas ( (Raigosa, 2013) citando a (Roth, 2007 ) y (Garraud , 1990) la agenda puede ser Gubernamental, legislativa y administrativa (en el sentido de las instituciones) o también podrían ser de carácter formal e informal, cuando algunos asuntos que son importantes no son relevantes como para conformar una política

---

setting, formulación (policy formulation), decisión (decision), puesta en marcha (implementation), evaluación (policy evaluation), terminación (policy termination)” Aguilar concibe el policy process (ciclo) como “un dispositivo analítico, intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro”

pública, muy similar sería la distinción entre una agenda institucional (muy frecuentes y habituales) y la agenda coyuntural, (que aparecen en forma repentina y que no han podido ser objeto de caracterización y análisis).

Sin embargo para (Torres & Sánchez, 2013) citando a (Elder & Cobb) la agenda política o agenda de gobierno es aquella que reúne los asuntos que son de consideración por parte de los hacedores de política, en la que convergen tanto asuntos nuevos y asuntos institucionalizados que hacen parte de las actividades recurrentes del Estado, los cuales pueden frenar o restringir el ingreso de nuevos temas a la agenda. Sea cual sea, el carácter mismo de la política, hace que la agenda en su proceso de construcción no sea improvisada ni responda a todo tipo de factor de influencia externa, ya que requieren de tener no solo voluntad sino viabilidad económica y técnica para su tratamiento.

Los actores que desarrollan estrategias para promover sus asuntos, pueden ser catalogados como *promotores de asuntos, empresarios políticos y controladores de agenda*. A su vez, el primer grupo se categoriza en *ajustadores*, quienes reclaman ajustes en la distribución de los recursos; *explotadores*, quienes desarrollan temáticas que pueden generar una ganancia y *circunstanciales* cuando se apersonan de causas para figurar políticamente. En ocasiones aprovechan un evento coyuntural, enfocan la atención del público hacia su percepción de cómo debe ser tratado, impulsando movilización hacia sus intereses, forzando así la discusión dentro de la agenda, a esto se le cataloga como “*disparadores temáticos*” (*idem, p 78*).

Entre tanto el *empresario político* Cante (Torres & Sánchez, 2013) busca su figuración social o política, mediante la acción colectiva que puede ser un individuo o un grupo, que luego recogerá los frutos de su acción en espacios electorales por lo tanto su espacio de interacción es netamente la esfera pública.

En orden estricto, los controladores de agenda, hacen parte del grupo de los tomadores de decisión o funcionarios públicos que controlan la inclusión de los temas. En Colombia por ejemplo, esta función es atribuida al presidente, los ministros, directores de agencias y entidades como Planeación Nacional, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, entre otros. En este grupo resulta muy importante el marco de creencias (ideología política, compromisos adquiridos en contienda electoral) para definir las prioridades a nivel decisional, lo que allana el camino a empresarios políticos y promotores de asuntos; para esto, los autores citan a (Aguilar, 2003) *“los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes, no solo de los grupos de interés poderosos sino también de esquemas mentales”*

Otro elemento de la inserción en las agendas lo catalogan las estrategias o acciones que los agentes o actores utilizan dependiendo de los recursos disponibles. Así, pueden recurrir a la movilización (estrategia comúnmente utilizada por la sociedad civil, ONGs, movimientos sociales); la oferta pública (partidos políticos, candidatos); la Mediatización (medios de comunicación, columnistas); Anticipación (hacedores de política, autoridades) y la acción corporativista silenciosa (Gremios y actores de poder económico) (Roth, 2002) en (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013).

Para los gobiernos, el momento de tomar la decisión sobre la priorización de un determinado asunto, debe orientarse a conseguir consenso sobre la base de cubrir la mayor parte de actores, definir la urgencia y saber su pertinencia frente al aparato estatal e infraestructura gubernamental disponible (ídem, p.81).

Al reconocer estos actores, se configuran a su vez, otros tipos de agendas, que unidas a la de gobierno mantienen el flujo de información sobre las situaciones problema, estas son la agenda

de discusión mediática y la pública. Donde la primera puede impulsar e influenciar las discusiones al interior de la segunda; sin embargo la agenda política puede generar discusión sobre sus acciones de gobierno en la agenda pública y logra la publicidad por parte de la agenda mediática.

#### 5.2.4. El Marco de las Corrientes Múltiples<sup>43</sup>.

Una de las perspectivas de análisis para explicar el origen para la formulación o cambio a una política pública es el enfoque de (Kingdon J. , 1984) conocido como el *Enfoque de las Corrientes Múltiples (ECM)*, basado en la relectura del modelo del bote de basura promulgado por Cohen, March y Olsen en 1972<sup>44</sup> entre sus características predominantes es esta el rechazo a los modelos de corte secuencial o de sucesión lineal, la búsqueda de explicaciones causales y la atención a subsistemas de política<sup>45</sup> (Real, 2007) inicialmente, fue pensado para describir los procesos de cambio en la agenda de políticas públicas en los sectores de salud y transporte de Estados Unidos.

---

<sup>43</sup> Realizando una revisión del material disponible en internet, sobre el autor, fue difícil poder acceder al texto completo en cualquiera de sus ediciones, por tanto solo se hace mención directa de John Kingdon, para el capítulo 1 publicado por la editorial Pearson de su libro *Agendas, Alternatives, and Public Policies* segunda edición año 2011. En subsiguientes, se habla del marco de las corrientes múltiples, análisis presentado por el autor Nikolaos Zahariadis, en el libro *Teorías del proceso de las políticas públicas* editado por Paul A. Sabatier así como otros artículos y obras que exponen sus teorías.

<sup>44</sup> Zahariadis, explica que en el modelo del bote de basura, una decisión es el resultado o la interpretación de varias posturas, relativamente independientes, dentro de una organización: *los problemas, las soluciones, los participantes, las oportunidades de elección*. Esa toma de decisión tiene un carácter aleatorio donde los participantes, arrojan problemas y soluciones que no parecen estar relacionados entre sí. Proceso que es muy dinámico e interactivo, lo que vuelve a las organizaciones y gobiernos unas *Anarquías organizadas*: una colección de decisiones buscando problemas, asuntos y sentimientos buscando situaciones de decisión, en las cuales ellas puedan ser ventiladas, soluciones buscando asuntos para los cuales sean una respuesta, y hacedores de decisiones buscando trabajo.

<sup>45</sup> José real en su ponencia, define un subsistema como “la arena de acción en la que los actores interesados de manera activa (participantes) en un problema o política interactúan con el fin de influir en las decisiones cotidianas (nivel operacional) y/o en el diseño de la política (nivel de acción colectiva)

Para (Kingdon, 1994, pág. 3) en forma simplificada la formulación de políticas incluiría procesos como: el establecimiento de la agenda, el especificación de las alternativas de las que se puede elegir; la forma como serán seleccionadas (por los tomadores de decisión) y la implementación de la decisión. El éxito en algunos de estos procesos no necesariamente implica la sucesión o tránsito de los otros.

*En este sentido para el autor, la agenda se define como “la lista de temas o problemas a los que los funcionarios gubernamentales, y las personas ajenas al gobierno estrechamente asociadas con esos funcionarios, están prestando seria atención en un momento dado” (p,4)* para ello, aclara en primer término, que la agenda sube su nivel de especialización, tanto como el nivel de las personas que analizan los temas, es decir, que puede tomar un matiz o una preocupación diferente para cada nivel del gobierno, (nivel ejecutivo o legislativo, funcionarios ministeriales, una empresa social del Estado o para el mismo usuario del servicio). En segundo lugar, que la agenda puede ser gubernamental (*governmental agenda*) refiriéndose al listado de temas que están recibiendo atención y la agenda de las decisiones (*decisión agenda*) como los temas para los cuales se está listo para tomar una decisión. Por ello, la segunda se acota en la medida que convergen una serie de factores relacionados.

Esta misma complejización se repite en el caso de las alternativas de las que se puede elegir y la forma como serán seleccionadas, ya que existirán “*inimaginables alternativas*”, pero para las cuales solo serán tomadas en cuenta, algunas más seriamente que otras.

*“el proceso de esta distinción entre agenda y alternativas resultará bastante útil en términos analíticos. En gran parte de la literatura actual, el establecimiento de la agenda se refiere a ambos a la vez, y la distinción entre la agenda y las alternativas no está muy marcada. Un estudioso argumentará que profesionales, expertos y técnicos dominan “la agenda”, por*



*ejemplo, mientras que otro argumentará que las crisis altamente visibles y las posiciones públicas de presidentes y senadores dominan. Quizás el establecimiento de la agenda y las especificaciones alternativas se rigen por procesos bastante diferentes. Los expertos podrían ser más importantes para generar alternativas, y los presidentes podrían ser más importantes para establecer la agenda. Los presidentes pueden dominar la agenda del Congreso, por ejemplo, pero tienen mucho menos control sobre las alternativas que los miembros del Congreso consideran” (ídem, p, 4)*

En efecto, el análisis de Zahariadis (*En Sabatier 2010, p77*) explicaría la complejidad como un carácter de “*ambigüedad*” en el que se ven inmersos los fenómenos, (relacionado al mismo origen del enfoque en el cesto de basura), lo que presupone una dinámica e interacción bastante fluida de los problemas, las decisiones y los actores señalando tres propiedades generales que convierten a los gobiernos en *Anarquías organizadas: participación fluida, preferencias problemáticas y tecnología confusa*. En primer término, los gobiernos poseen funcionarios que rotan de un periodo a otro, poseen experiencia tanto en lo público como lo privado y hay intervención de otros actores, donde su estructura ideológica y experiencia ejerce influencia en las decisiones. A ello se adiciona que la baja definición en la percepción de los problemas o circunstancias y que las preferencias se ven coartadas por el tiempo en que hay que tomar una decisión, en contraste de lo que sucede con las decisiones empresariales que tienen un objetivo preciso relacionado con el lucro y el tiempo en que se quiere lograr una meta. Así, la dificultad se incrementa con la Tecnología confusa donde la relación entre la información de base e insumos y los productos resultantes (inputs y outputs) afecta los procesos y la evaluación del impacto, este aspecto también es limitado por presupuestos e información solicitada (relevancia de la información vs interpretación y aplicación)

*“La elección va dejando de ser un ejercicio de solución de problemas y es cada vez más un intento de darle sentido a un mundo parcialmente comprensible (Weick , 1979, pág. 75)*

*Aparecen contradicciones y paradojas: se les dice a los organismos estatales que fortalezcan sus funciones de supervisión y al mismo tiempo se recortan considerablemente sus presupuestos. Se solicita y produce información, pero no se la utiliza en la toma de decisiones (Feldman, 1989)*  
(Zahariadis P. , 2010, pág. 79)

Así mismo el autor para dar cierre a las características propias de este sistema de relaciones señala a la manipulación política como otro ingrediente el cual sirve para frenar la ambigüedad, en tanto que se aleja de las deliberaciones racionales y constructivistas, va más allá de la construcción de significado e identidad y la persuasión argumentativa. El uso de la información busca aclarar y dar sentido a los problemas y las soluciones que fluctúan en el ambiente, inmersas en preferencias problemáticas y a la vez susceptibles de manipulación, por lo cual, todos buscan conectar las corrientes y abrir así ventanas de oportunidad.

El ECM consta de cinco elementos estructurales: los problemas, las políticas, la política, las ventanas de oportunidad política y los emprendedores de políticas. Las tres primeras constituyen lo que Kingdon cataloga como las corrientes (Streams), cuyo carácter es independiente y deben converger en un momento específico donde una *oportunidad encuentra el problema (problem window)* y evidentemente se abre una ventana política (political window) (corresponderán a cada corriente) cuyo proceso de acoplamiento (coupling) constituye la *ventana de oportunidad* la cual puede así mismo cerrarse si la circunstancia no es lo bastante fuerte y los esfuerzos de los emprendedores no fueron suficientes para culminar en una política. *“Existen problemas que no tienen soluciones viables o no son reconocidos como tal; hay soluciones a problemas que no son*

*bien formulados o que carecen de importancia, o en ciertos momentos la política no está en condiciones de modificar su agenda” (Parra, 2009, pág. 53)*

La corriente de los **problemas** (*Problem Stream*) corresponde a las condiciones que los formuladores de política y ciudadanos quieren que sean abordados o tratados. Estos problemas, son dilucidados a quienes formulan las políticas por medio de *indicadores*, éstos permiten evidenciar su existencia, reconocer en qué medida o frecuencia se está presentando o si hay un cambio en una condición dada. En segunda medida están los *sucesos que captan atención* (*focusing events*) situaciones de crisis, accidentes que generalmente son coadyuvados por los medios de comunicación y emprendedores de política para su visualización y en tercer lugar, la *retroalimentación de información* sobre políticas que ya se encuentran en marcha y que al funcionar como una medida evaluativa de los resultados, se puede definir que funciona y qué no, sirviendo como lección aprendida o modelo para la implementación en áreas que podrían no estar relacionadas (Zahariadis, pág. 75)

*La corriente de las políticas (Political Stream) o soluciones.* Corresponden a las redes políticas conocidos como *especialistas de comunidades políticas* que van desde los funcionarios públicos, congresistas hasta investigadores, quienes exponen sus inquietudes en relación a las evidencias y conocimiento de las circunstancias problema, se mueven en un escenario de complejidad, donde sus creencias se enfrentan al sistema de creencias de los formuladores de política, entre más cercanas sean su sistema de ideas a ellos, tendrá más probabilidad de que sus ideas tengan mayor grado de aceptación o viabilidad de implementación.

Las ideas son visualizadas en artículos periodísticos, eventos como foros, audiencias o conversaciones, pueden ser tan fuertes que permanecen, desaparecer por su poco impacto o irse modificando al mezclarse con nuevas ideas, estudios o al interrelacionarse con circunstancias

problemáticas afines o conexas que lo complejizan o por su viabilidad técnica y compaginación con los valores e ideologías de los otros actores.

Por su parte, las redes políticas implican configuraciones más o menos integradas lo cual dependerá de cuatro dimensiones: tamaño, modo, capacidad y acceso, esto es, una red grande puede implicar un nivel alto de competitividad ya que son vulnerables al acceso de múltiples actores y por tanto dificultades para su administración, mientras que redes de menor dimensión tienen mayor espacio de consenso, acceso restringido con resultados más rápidos. (ídem, p 79)

La corriente de la *política* (*Political Stream*) posee tres elementos: *el ánimo nacional, las campañas de grupos de presión, y la rotación administrativa o legislativa*. El apoyo de los individuos puede estar alineado en una gran proporción o por el contrario contar con un nivel alto de oposición, de igual manera la existencia de grupos de presión pueden ejercer un impacto fuerte sobre los hacedores de política. En este punto es importante destacar las herramientas utilizadas para medir y balancear la opinión y la percepción, donde se entrevé el control de las encuestas de opinión o el uso cada vez más incidente de las redes sociales por parte de uno u otro actor. La arena política es altamente sensible a la actuación de los grupos de presión y recurren a diferentes estrategias de manipulación política para visualizar u opacar una determinada posición cuando este le es o no favorable.

La elección es igualmente sensible a la rotación legislativa o administrativa, los cambios de administración o coaliciones de parlamentarios, pueden propender por un problema que les es cercano a sus ideologías y seguidores o más aún por estrategias de solución más cercanas a su corriente política, podría darse el caso igualmente, que un tema sea evacuado rápidamente (sin haber sido tratado) o cambie drásticamente un avance progresivo bajo la influencia de un grupo de presión con una visión diferente de la circunstancia problema. En Colombia, por ejemplo,

existen diversas corrientes políticas que fraccionan el electorado que luego se agrupan en coaliciones en torno a un gobierno de turno, imponiendo compromisos que van desde la priorización de proyectos para una determinada región del país, hasta la imposición de personajes importantes en una cartera ministerial u otros cargos públicos; consecuentemente estos compromisos llevan consigo, ideas sumamente arraigadas y a veces discordantes de la corriente política del grueso de gobierno, donde las rotaciones administrativas, complejizan aún más las dinámicas de acuerdo sobre la solución de problemáticas identificadas. Este escenario potencializa los momentos precisos para la apertura de ventanas, ya que se generan altas expectativas en el ánimo nacional, sobretodo en cambios de gobierno.

#### **5.2.4.1. Las Ventanas de Oportunidad.**

Al partir de la relación entre oportunidad (introducción en agenda) y el término acoplamiento de corrientes en momentos “críticos”, Zahadaris cita el concepto de (Kingdon, 1995, pág. 78) de ventana de oportunidad *“oportunidades para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones favoritas o inciten la atención a sus problemas especiales”*.

Por lo tanto, se entiende que se ha logrado abrir una ventana cuando en la corriente de los problemas un acontecimiento vuelca la atención y un grupo ha logrado que su planteamiento haya sido seleccionado para darle solución a ese problema y que en la corriente política se goza de una seria tención por solucionarlo. Sin embargo, esta criticidad en la que se presentan estas oportunidades puede plantear soluciones no adecuadas a los factores causales, presionados percepciones sesgadas de la información planteada como relevante (bien sea la que demanda como insumo para la toma de decisión o la que requiere producir). Ello puede plantear un estilo moderado y cauteloso, generando así un cierto grado de certeza en la predicción de sus

actuaciones o en contraposición, un incremento en el nivel de incertidumbre cuando el estilo es más arrojado y hasta improvisado en la toma de decisiones de gobierno.

Este factor, impone un gran reto a los emprendedores de política, que bajo este enfoque son más que “defensores de una postura”, para convertirse en un actor clave para atar las tres corrientes (las cuales hay que recordar tienen un carácter independiente) por lo tanto estos deben gozar de tres facultades que les permita tener éxito en su objetivo: cercanía ideológica o acceso a los formuladores de política, capacidad de inversión de recursos (tiempo, dinero y energía) y estrategias de manipulación.

Zahadaris trata de dar respuesta a algunas críticas que tiene el ECM, en relación a *los procesos causales que conducen a una lección*, citando (Sabatier, 1999) por ejemplo, al nivel de atención que un gobierno puede prestar a muchos asuntos a la vez, lo cual como respuesta se propone los modelos de organización institucional donde se generan subsistemas políticos como los ministerios para cada sector de gobierno, agencias, redes ministeriales y de organizaciones, que son más especializados. Este diseño de instituciones o redes de instituciones, son una estrategia para acotar en gran medida el espacio para las soluciones y problemas en agenda.

Se puede entrever que las críticas del modelo están orientadas a buscar un mayor nivel de interrelación entre las corrientes, “una unión menos fortuita” como lo explica (Mucciaroni, 1992) en (Zahariadis P. , 2010) al punto que la independencia sea solamente circunstancial más no paradigmática. De hecho, afirma el autor que el propio Kingdon señala que la misma interacción puede darse sin que se abra una ventana de oportunidad. Por ello es importante tener en cuenta que el enfoque no señala que tenga que haber racionalidad para que una solución nazca ante un problema claramente definido. Zahadaris junto con otros autores (Stone, 1988) y (Edelman, 1988)) sostienen que una política puede buscar justificaciones no necesariamente solución a un

problema, al punto que pueden crear problemas para sostener su aplicación. Un problema puede circular o salir de la agenda sin ser solucionado y las soluciones pueden amoldarse a los sistemas de creencias sin que se haya identificado un problema en particular.

Véase como en la actualidad, se ha decidido dar un gran impulso al uso de mecanismos tecnológicos de compuertas con reconocimiento biométrico para el registro y control de los flujos migratorios, que ciertamente resultaron ser muy eficientes en instalaciones aeroportuarias reduciendo los tiempos de atención para poblaciones previamente enroladas (preregistro), herramienta con un alto costo de implementación. Posteriormente fue justificada como la más apropiada para contabilizar y administrar los flujos en frontera terrestre de Colombia con Venezuela<sup>46</sup>, pero que no presupone la solución a problemas de los flujos irregulares presentados en lugares no habilitados o la atención a las poblaciones que ya se encuentran en el territorio nacional. De hecho, las cifras muestran una disminución en el flujo por los puestos regulares apostados en frontera, lo que puede traducirse en un aumento del ingreso irregular, pero esa disminución se ha amoldado de tal forma que se demuestra como un argumento fehaciente. Por tanto, esta solución encuentra una justificación en un problema que no está claramente definido, pero encuentra sostén dentro del sistema de creencias que rige actualmente las actuaciones de las entidades encargadas de la migración en Colombia, más aún, siendo una herramienta de facilitación, obvia la recolección de información vital para el desarrollo de las funciones de los otros sectores de gobierno. *“Las corrientes interactúan solo cuando las ventanas de oportunidad están abiertas, cuando los emprendedores de políticas asocian los problemas a las soluciones y los presentan a audiencias políticas receptivas”* (Zahariadis P. , 2010, pág. 87)

---

<sup>46</sup> Noticias fechadas del 23 de febrero reproducen la medida implementada en voz del Director de la UAE Migración Colombia. Véase <https://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAKCN1G7220-OUSLT>, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-colombia-instalara-puertas-lectores-electronicos-control-migratorio-frontera-venezuela-20180224021846.html>

En contraposición, se puede analizar el caso Peruano, país que a nivel Suramericano, fue el primero en implementar un permiso temporal de permanencia con posibilidades de desarrollar actividades laborales para los venezolanos, permiso que se brinda desde el mismo ingreso del migrante por los puestos de control, con el compromiso de realizar el registro de su información ante las autoridades migratorias, para oficializar su permanencia. Este permiso surge en un momento particular en que todo el sistema político en torno a la migración se encontraba en un cambio transcendental en la estructura institucional, y en el marco normativo. A ciencia cierta fue un momento preciso pero con un alto nivel de ambigüedad, por un lado, el momento político que atravesaba Perú por los escándalos de corrupción de Odebrecht que salpicaba a su propio presidente, poniendo en peligro la credibilidad de todas las instituciones y funcionarios de su gobierno y por otro Perú era un país casi exclusivamente de tránsito para los venezolanos que buscaban adentrarse hacia la parte sur del continente, a economías más prósperas.

Los actores institucionales de forma muy astuta, lograron mantener independiente su proceso de cambio, bajo la estrategia colaborativa, que se basó en la recolección muy completa de información del migrante que incluía su enrolamiento con sistema biométrico; amplia difusión de dicha información a los diferentes sectores de gobierno, permitiendo su posicionamiento institucional, logrando apoyo internacional y promoción de todas las políticas que estaban impulsando.

Adicionalmente, al igual que la mayoría de su región, su permisividad al ingreso de migrantes, podría ocasionar una seria resistencia por parte de la sociedad peruana, pero aprovecharon ampliamente los grandes aciertos que estaban teniendo con su transformación estructural que de cierta forma pudieron moldear la opinión pública, generaron cohesión de los migrantes con un gran compromiso en el cumplimiento de normas e impulsaron el desarrollo de



actividades profesionales vistas como un factor para el desarrollo del país. Este caso particular, parece responder muy acertadamente al concepto de ventana de oportunidad, donde la superintendencia de la Superintendencia Nacional de Migraciones “aprovecho” la aparición de un problema para catapultar intereses macro de los promotores de política y logró publicidad gratuita a todo su desarrollo, basado en el interés que despertaba la crisis humanitaria del éxodo venezolano. Un proyecto desarrollado en tan poco tiempo puede generar nivel de incertidumbre para cualquier hacedor de política pues sus resultados deberán basarse en el estudio profundo de múltiples variables, donde no se distingue el planteamiento real de un problema, ni el origen real de las soluciones planteadas.

El enfoque ha sido visto casi exclusivamente para la explicación de la puesta en agenda pero ha demostrado ser útil también en la formulación de políticas, posterior a éste, han surgido enfoques más elaborados (no simples) que atienden en gran forma la incidencia de factores internacionales y una tendencia por parte de los investigadores a encaminar los análisis a los planes subnacionales o con seguimiento a grandes periodos de tiempo. Este enfoque ha sido más utilizado para el análisis de casos y sobre todo en el ámbito nacional. Esta investigación vio la utilidad de este enfoque, por cuanto los problemas relacionados a la migración en Colombia, se han visto envueltos en un ambiente de ambigüedad, bien sea por su carácter cambiante, el gran cúmulo de actores involucrados y la incidencia de la corriente política en la acotación de los espacios para permitir la apertura de ventanas. Aquí, los diferentes factores parecen tener vida propia pues en apariencia deberían estar estrechamente ligados pero su continua circulación individual no ha sido suficiente para proveer los cambios requeridos o dicha fluctuación desaparece rápidamente las ventanas de oportunidad. Hay alta implicancia de presión internacional tanto de aliados estratégicos como de compromisos ideológicos y el desarrollo cada

vez más intenso de diferentes problemáticas relacionados a las sociedades migrantes y sociedades de acogida; multiplicidad de temas jalando su entrada a la agenda, un momento de contienda electoral que puede representar cambios drásticos en el manejo no solo de las relaciones exteriores sino de la visión de seguridad del control migratorio.

A continuación se provee un análisis de los factores causales relacionados a la corriente política, desde la descripción del tratamiento histórico de la inmigración, el enfoque de este en el sector de las relaciones internacionales, lo cual presupone una interrelación a los aspectos internacionales descritos en el primer capítulo, como base del sistema de las ideas y creencias.

## 6. Política Migratoria en Colombia. Tratamiento de la Inmigración

Según (Ciurlo, 2015, pág. 210) los ejercicios normativos a través de la historia colombiana como Estado soberano, estuvieron impulsados por un enfoque restrictivo de la inmigración. En una primera etapa (hasta la segunda guerra mundial) fue guiada por una visión selectiva en función del mercado laboral, primero de campesinos, luego de técnicos, maestros, mineros y en un grupo más selecto empresarios, industriales e inversionistas. De hecho, fueron privilegiadas las migraciones de procedencia europea y norteamericana con el fin “mejorar étnicamente y moralmente la población local”. Más adelante en consonancia con las políticas de apoyo a la reconstrucción de Europa, se implementan medidas de estímulo a la migración laboral, sobre todo para cubrir la falencia de personal técnico especializado. Sostiene la investigadora, que para los años 60, donde inician las oleadas de emigración colombiana, el enfoque seguía siendo prevalentemente laboral, encuadrada en los programas de desarrollo económico y social, donde en el año 1976, se presenta el primer intento por consolidar una política de migración que se encargó al Ministerio de trabajo, que no fue consolidada, para terminar así asumiendo una postura proteccionista que buscó restringir los flujos de ingreso en función de la demanda del mercado laboral.

La década de los noventa se caracterizó por la proliferación de procesos de integración regional, que implicaron la necesidad de estructurar políticas migratorias que quedaron a cargo el Ministerio de Relaciones Exteriores, creando la *Comisión Nacional de Migraciones* bajo el decreto 666 del año 92, como organismo consultor y asesor. Posteriormente se expide el Decreto 4000 de 2004, que continua con la línea selectiva promoviendo el ingreso de personal cualificado, a través de “programas de inmigración planificada”, como lo indica su artículo 3.

Este periodo trae consigo dos instrumentos relacionados a los inmigrantes como son la integración de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y el procedimiento para determinar tal condición (Decreto 245/2002)<sup>47</sup> y la reglamentación del voto de extranjeros residentes en Colombia (Ley 1070/2006), la cual en consonancia con el artículo 100 de la Constitución Nacional del 91, reglaría la participación en los comicios electorales de orden municipal o distrital, si ostentan la categoría de residentes.

Hasta el momento, se reconocía al Ministerio de Relaciones Exteriores como principal autoridad en Materia Migratoria, y al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), como entidad para el control migratorio, el registro y expedición de documentación a extranjeros. Paulatinamente se fueron incluyendo una a una, instituciones cuyas funciones abarcaban la prestación de servicios a extranjeros y colombianos en el exterior, como el Ministerio de Educación, de Vivienda y Protección Social entre otros. Estas actividades trataron de ser encausadas desde la *Comisión Nacional Intersectorial de Migración*, en el año 2003, mediante el Decreto 1239<sup>48</sup> con encargo especial en sugerir coordinación de política, estudios en diversas disciplinas, entre ellos en materia laboral, hacer seguimiento a compromisos internacionales, elaborar propuestas para el retorno y de orientación a la población en el exterior.<sup>49</sup> Sin embargo su actuación fue muy limitada (Sánchez, 2014, págs. 275-308)

Como un esfuerzo por involucrar a actores no gubernamentales y academia, por efecto mismo de su iniciativa, es promovido como proyecto de ley (SICREMI, 2017) la creación del *Sistema*

---

<sup>47</sup> Años más tarde derogado por el Decreto 2840 de 2013.

<sup>48</sup> Dicho órgano es presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores, e integrado por los (ministros directores o sus delegados) de Interior y de Justicia; Defensa Nacional; Protección Social; Comercio, Industria y Turismo; DAS; Departamento Nacional de Planeación; Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES); Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX; Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>49</sup> El recuento hecho, corresponde a una descripción sucinta de la historia del tratamiento de las migraciones en Colombia, por lo tanto se recomienda la revisión de los textos de Mejía 2012 y Cirulo 2015 y el Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI), este último que enfatiza en los antecedentes a partir del gobierno de César Gaviria.

*Nacional de Migraciones*, el cual es concretado en el decreto 1465 de 2011. Este órgano, no anuló la Comisión sino que buscó fortalecerla y crear otras instancias para la participación. Su debilidad es básicamente la falta de claridad, al ser tan general, requeriría de otros instrumentos normativos para su formalización, por ejemplo:

En el artículo 5to. Señala que su eje es la Comisión Intersectorial, donde además pertenecerán *“todas las entidades estatales y gubernamentales cuyas funciones y objetos tengan relación directa con los temas concernientes a la migración e inmigración en Colombia, las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes...”* por tanto, no se especifica la forma como se integrarán, sus responsabilidades, ni la obtención de recursos para cumplir las funciones asignadas.

Crea la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, *“donde tendrán asiento el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la academia y las organizaciones de colombianos en el exterior cuyos objetivos atiendan temas migratorios”*, además, el párrafo del mismo artículo, señala que *“se dará su propio reglamento, elegirá su representante ante la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y deberá constituirse jurídicamente”*. A la fecha (6 años después), en el sitio web titulado Mesa Migraciones Plataforma de la sociedad civil colombiana, se continúa insistiendo en la falta de claridad en relación a la conformación de la mesa.

Por su parte, el Fondo Especial para las Migraciones, estaría limitado a los casos especiales en que los nacionales colombianos en el exterior requieran asistencia y protección, el cual, conforme a la misma ley, dentro de los seis meses posteriores, sería reglado mediante el Decreto 4976 de 2011, en el cual se incluyó la conformación de un comité evaluador para determinar los casos de asistencia.

Con un enfoque hacia los colombianos en el exterior, se crea el programa Colombia nos Une en el año 2004, al que progresivamente en el segundo periodo de Álvaro Uribe Vélez, le es encargado promover lo que sería su propuesta de Política Integral Migratoria (PIM) al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en 2008.

### **6.1. EL CONPES 3603 y los extranjeros en Colombia.**

La Política Integral Migratoria (PIM), se encuentra establecida en el documento CONPES<sup>50</sup> 3603 de 2009, fue construida sobre la base del conceso y acción participativa<sup>51</sup>, *“resume los lineamientos, estrategias y programas del Gobierno Nacional con el fin de potenciar el desarrollo de la población colombiana residente en el exterior y los extranjeros que viven en el país. La política aborda las diferentes dimensiones de desarrollo de la población migrante, así como las reformas institucionales necesarias para su correcta implementación. Finalmente, se describen los productos, actividades, presupuesto asociado y recomendaciones que serán ejecutadas para el cumplimiento de los lineamientos de política propuestos”* ( CONPES 3603, 2009).

La política y sus posteriores decisiones en la conformación de organismos nacionales para su implementación, se enmarcaron en los planes de desarrollo de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2001) y el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) y el documento de Documento Visión Colombia 2019. Un periodo caracterizado por el incremento de emigración y el ingreso de remesas con significativa participación en el Producto Interno Bruto (PIB)

---

<sup>50</sup> "El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fue creado por la Ley 19 de 1958. es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

<sup>51</sup> Los lineamientos generales de la política fueron diseñados mediante consultoría del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional (CES). Adicionalmente realizó la socialización de estos a comunidad colombiana ubicada en Quito, Nueva York, Caracas, Miami y Madrid.

(SICREMI, 2017), la política de seguridad democrática que impulsara el posicionamiento de un país seguro, incentivos a la inversión extranjera y la industria extractiva de recursos naturales, que producirían recursos para obras de infraestructura y permitiría impulsar la participación del país en mecanismos de integración económica y comercial de manera competente. Este hecho exigiría la adopción de medidas para la facilitación del ingreso y la permanencia de los inversores, trabajadores de empresas multinacionales (Sánchez, 2014, pág. 291) así como enfocarse en las causas y consecuencias producidas en la economía y el capital social de la población migrante. Se debe considerar por tanto, que la visión del CONPES seguía un enfoque directo de la migración con el desarrollo. Así, tendría que tener en cuenta, como lo promulgan sus objetivos garantía de derechos, ampliación de oportunidades, oferta de servicios estatales y apuesta hacia una migración regular acorde a la normatividad internacional.

La revisión del CONPES trae importantes conclusiones relacionadas la población extranjera, la cual es mencionada de manera muy general, limitándose a reconocer en el discurso que son sujetos de derechos<sup>52</sup>, pero con una gran contradicción frente a los limitantes del ejercicio de los mismos dentro de la normatividad vigente. Así pueden definirse los siguientes aspectos:

- La política y las posteriores reglamentaciones, no establecen espacios para la participación de los inmigrantes ni en su generación e implementación (una visión unilateral con respecto al extranjero).
- En materia de educación, apertura espacios para acceso a educación virtual en el SENA y la obligación para prestar la información necesaria para la convalidación de títulos para quienes tramitan algún tipo de visado relacionado con actividad laboral.

---

<sup>52</sup> Principio IV, de plena observancia de garantías individuales.

- Menciona la apertura de un proceso de regularización de extranjeros en Colombia, mediante la expedición de un salvoconducto de permanencia para tramitar la visa correspondiente. No hay una mínima proyección para evaluar o linear procesos similares a futuro ( CONPES 3603, 2009, pág. 23)

- Dentro de los principios de la política se considera fundamental la asistencia prioritaria a personas en situación de vulnerabilidad<sup>53</sup>. Sin embargo, este aspecto que debería ligarse al tratamiento del extranjero víctima de flagelos como la trata y el tráfico de personas y la movilización de flujos mixtos, recibe allí un tratamiento de enfoque de securitización, en, la realidad evidencia dos aspectos: promoción de regímenes restrictivos de visados altamente enfocados a inversionistas y personas de negocios sus familias, empleados de empresas multinacionales y un migrante evaluado como un sujeto objeto de control, que en aras de la seguridad nacional, requiere la priorización del fortalecimiento de la autoridad migratoria, herramientas tecnológicas que faciliten y multipliquen su presencia en los pasos fronterizos; espacios de cooperación entre autoridades transnacionales, capacitación frente al manejo del tráfico de migrantes, difusión de la normatividad migratoria a empresas de transporte.

Entendiendo a la migración como un fenómeno social que a la vez es consecuencia de y causa de, podría indicarse que Colombia careció de visión frente a las mismas metas que se impuso al buscar insertarse activamente en los escenarios internacionales, al pasar de buscar socios estratégicos y financiamiento para la lucha contra flagelos como el narcotráfico a centrarse en el posicionamiento como un país amigable con una oferta turística variada y con muchas necesidades de inversión. Toda la actividad comercial, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, liderazgo en la región, proceso de paz, acreditación por organismos internacionales, acceso a la OCDE y su posición siempre abierta al diálogo y a la negociación, se convertía en un

---

<sup>53</sup> Principio V, de focalización.



escenario propicio para el incremento de flujos migratorios, que demandó rápidamente acciones para los cuales la PIM se quedó rezagada.

Es notable como la agenda pública recicla diferentes temas de manera acelerada impulsado por la acción mediática, que no hacen relevante su discusión más allá del discurso a la que se suma la presión social debilitada y el sostenimiento de grupos políticos con poderío en las regiones, fortalecidos por la corrupción, elementos que perpetúan el desorden en la implementación del sistema de descentralización del Estado Colombiano.

En esa misma dirección, la PIM no contempló ni en su origen ni en su evolución, aquellos factores que trascendentalmente deben hacer parte del núcleo de la política, donde las altas posibilidades que la apertura a los mercados internacionales y la realidad geopolítica de la región podría conllevar movilización de poblaciones no tan prósperas traducido esto a migrantes irregulares y su integración a la economía informal del país, los flujos de remesas al exterior, acceso al sistema de protección social por parte de población vulnerable y transferencia de los derechos pensionales cuando un trabajador cesara su presencia en el país y mucho menos los costos que conlleva la atención de la llamada población vulnerable bien sea está inmigrante o retornado. De hecho se puede reconocer que efectivamente, la inmigración en la agenda de gobierno, fue limitada por lo que (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013) describen como la Ventana de oportunidad o ventana política<sup>54</sup>

El problema será entonces, que actores expertos o líderes de la temática migratoria les faltó fuerza para visibilizarse fuera de los discursos retóricos, carentes también de las herramientas

---

<sup>54</sup> Una ventana de oportunidad, requiere de la convergencia entre actores problemas y soluciones. El flujo de las temáticas, dependerá de la fuerza que ejerzan estos actores, de la multiplicidad de problemáticas que haya que manejar y de los recursos disponibles para que un gobierno permita o no visibilizar un problema como apto para ser políticamente discutido.

que fundamentaran la dimensión argumentativa (evidencias objetivas de la existencia de la problemática como por ejemplo estadísticas consistentes) o que la multiplicidad de problemáticas saturaron la agenda actual o que tal vez se venía perpetuando temáticas como el conflicto interno que no permitieron la renovación de la agenda.<sup>55</sup>

El fenómeno de las inmigraciones en situación de vulnerabilidad específicamente la última oleada de movilización de venezolanos se encuentra en una circunstancia única. A todas luces, se ha vuelto parte de la agenda pública, recibe gran cubrimiento de los medios de comunicación, la agenda internacional lo ha visibilizado como un tema de la región, la migración se convirtió específicamente en uno Objetivo del Desarrollo Sostenible (ODS) y paralelamente han surgido diversos escenarios de discusión vinculantes y no vinculantes en los que Colombia participa. Esta ventana de oportunidad se amplía bajo el momento electoral del país, como lo indica (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013) los futuros hacedores de política se vuelven más perceptivos a las necesidades de las poblaciones, bien sea porque el tema se encuentra en discusión pública, o bien evalúan prioridades de gobierno. Sin embargo, estos espacios de discusión bajo el estadio de polarización en los que se encuentra inmersa Colombia, corren el peligro de radicalizarse hacia extremos nacionalistas y hasta xenófobos, con orientación netamente populista.

Ampliando un poco la línea anterior, se entendería que existen diferentes dimensiones problemáticas, entendidas estas como valoraciones interpretativas de los actores que al apelar al

---

<sup>55</sup> Sánchez & Torres basado en Cohen et al. (1972) describen 4 factores que posibilitan configurar ventanas políticas: Cantidad de problemáticas que saturan la agenda y dispersan la atención del público; la capacidad de renovación, ya que hay problemáticas que se han perpetuado en la discusión a falta de soluciones efectivas; el carácter complejo de las problemáticas ya sea por su nivel técnico o costo para su solución y la cantidad de espacios de inserción entendido como la cantidad de tomadores de decisión disponibles y los momentos en que éstos actúan (elecciones, tiempo en los cargos, espacios de rendición de cuentas)

discurso correcto, tendrán el grado de influencia en la orientación del tratamiento de política. Cobb & Elder, citados en (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013). Por tanto, cada perspectiva o afectación sentida de una *situación problema* será en sí un *problema* y siguiendo con la misma línea, las conflictividades que surgen para darle más peso a “mi problema” (cómo se procederá ante él) es lo que los autores señalan como asunto público. Paralelamente, un fenómeno como la inmigración masiva a causa de conflictos sociales y políticos en la región, no necesita ser un fenómeno de reciente aparición, puede ser producto (como en este caso) de un hecho que podía ser tolerado en sus primeras manifestaciones, pero que cambia su valoración interpretativa por un aumento en la intensidad (es más notorio) presenta una mayor exposición mediática, se vuelve urgente o ingresan nuevos discursos que permiten su reinterpretación. (Roth, 2007 ) citado en (Torres & Santander , Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, 2013).

Bien sea desde la perspectiva del migrante, desde las comunidades de acogida (muchas de ellas en extremo vulnerables al igual que el visitante), desde los actores internacionales con su injerencia cada vez más pronunciada o desde la estructura organizacional del Estado limitada en su capacidad para cubrir los problemas, la PIM, desde su promulgación en el año 2009 a la fecha, es una política con evidentes debilidades frente al tratamiento de la población migrante y a su Principio mismo *de integralidad y largo plazo*.<sup>56</sup> Así, desde el enfoque de la gobernanza, vista no desde su planteamiento sino ahora desde su implementación y seguimiento, hace necesario identificar quién se encarga de qué, qué afecta el rendimiento de cada actor dentro de la red, si existe superposición de funciones, lucha de poderes o vacíos de política por falta de claridad en

---

<sup>56</sup> “la política migratoria deberá ajustarse a las dinámicas propias del fenómeno migratorio, la globalización y las coyunturas políticas, económicas, sociales y culturales tanto de los lugares de destino como de Colombia. Esto generará una flexibilización en materia de atención a los escenarios de la migración”

sus responsabilidades. Factores que implican la profundización de la operativización de la PP en Colombia.

## **6.2. Una mirada desde la Gobernanza Multinivel, la puesta en marcha de una política.**

La OCDE, señala inicialmente a la Gobernanza Multinivel (GMN) como las relaciones entre actores públicos de diferentes niveles administrativos, implicando la responsabilidad de éstos en el desarrollo e implementación de políticas a nivel administrativo y territorial. Estas interacciones pueden ser de nivel horizontal superior que se darían entre ministerios y/o agencias públicas a nivel del gobierno central; verticalmente entre los niveles local, regional, departamental, nacional y supranacional y en un nivel inferior, entre actores del nivel subnacional. Al ser de orden administrativo, la definición excluye la interacción entre entidades públicas y privadas, ciudadanos y empresas (OCDE, 2013, pág. 214) Sin embargo, contempla que en su evolución, *“valora las redes y la dotación de capital social dentro de los territorios y dentro de sectores de política”* (Hooghe & Marks, 2003).

En consonancia con el planteamiento teórico anterior, el camino a la descentralización en Colombia, ha sufrido de muchos embates influenciados por su realidad histórica (bien sea impulsadas por injerencias de grupos de poder o presiones de orden ilegítimo), la misma estructura geográfica y los costos de su implementación, que la han hecho modificar su planteamiento a restringir algunos asuntos al poder netamente central y otros a permitir la autonomía de las regiones, que tratan de focalizar las acciones, al cumplimiento del Plan de Desarrollo que rige al momento y evitar las disparidades regionales. De hecho, la OCDE le da al

Plan Nacional de Desarrollo (PND) la calidad de articulador, donde el presidente se convierte en un “gobernador Multinivel” (*ibíd*, p, 217).

De esta manera, se esperaría que un modelo de descentralización como el que promueve la Constitución Política del año 91, favoreciera: la priorización en la inversión ajustada a las necesidades locales (conocimiento profundo de las problemáticas); comparación del desempeño financiero de los gobiernos subnacionales; incremento de la participación ciudadana, identidad local y contrapeso de las regiones frente a la visión nacional. (*ibíd*, p, 220) En contraposición, esta estructura organizacional nacional, departamental, municipal, posee un claro desequilibrio en los niveles subnacionales para administrar las finanzas, baja capacidad técnica al asumir sus funciones frente a las metas del PND, la falta de mecanismos para obligar la responsabilidad política cuando se gestan focos de corrupción con mecanismos deficientes para la rendición de cuentas, que originan lo que la OCDE identifica como “brechas de Coordinación” (*ibíd*, p 219)<sup>57</sup> las cuales, pueden ser extrapoladas como herramienta diagnóstica, para explicar los fallos en la administración de una política como la PIM.

Así las cosas, eventualmente se pueden identificar: Estadísticas aisladas por actor concerniente en la política; sistemas de evaluación y seguimiento diseminados de carácter cuantitativo que le apuntan a componentes muy generales de la política; exhortación a la inclusión del tema migratorio en los planes de desarrollo departamental y local, con baja voluntad política local sopesado desde la base del gasto público; superposición de funciones o vacíos en responsabilidades para la eficiente articulación intergubernamental en el tratamiento de la migración, las cuales se analizan una a una a continuación:

---

<sup>57</sup> La OCDE identifica siete desafíos o “brechas” que afrontan los países para el ordenamiento de la gobernanza multinivel las cuales se encuentran ligadas al área de la información, capacidad de ejecución, recursos financieros, diseño de políticas, capacidad administrativa, incoherencia en los objetivos de las políticas, y rendición de cuentas. Para este organismo, esto se convierte en una herramienta diagnóstica que puede identificar “*las principales dificultades de la implementación de políticas en contextos descentralizados*”

**Brecha de información.** En relación a la primera debilidad, la PIM contempla la necesidad de fortalecer los sistemas de información estadística, cuando lo señala como una de las causas del eje problemático 1: “Los instrumentos para la implementación de acciones y estrategias en favor de la población migrante, no son efectivos”. Allí identifica actores como el DANE (cabeza del Sistema de Estadísticas Nacionales), el DAS (funciones ahora desempeñadas por la UAE Migración Colombia), la UAE Aeronáutica Civil sobre movilidad de pasajeros por vía aérea, al Banco de la República para el tema de las remesas. Para el caso concreto de extranjeros, las estadísticas generadas por el Min. Relaciones Exteriores, están ligado a la expedición de visas desagregadas por categoría (tipología de actividades permitidas dentro del territorio nacional).

El documento CONPES, como ya se ha indicado, enfoca su análisis en relación a las falencias de información de Colombianos en el exterior, no obstante, es claro que si aún no se ha podido desarrollar un verdadero sistema de información para la base de la política, estos registros administrativos distan de poder brindar los datos necesarios para determinar una visión concreta de la inmigración en Colombia, ya que no posee capacidad de concatenación entre las diferentes fuentes, se toma como base conceptos diferentes, no tienen la misma periodicidad o corte, no se evidencian estudios integrados. Por ejemplo, las variables para la caracterización de la población, se limitan a la edad, sexo, nacionalidad, país de origen y destino, categoría de ingreso, cuantificadas en cantidad de movimientos migratorios, es decir, no están discernidas en personas, no puede reconocerse la doble nacionalidad y el retorno, tiempos de estancia dentro del país (para extranjeros) permanencia en el exterior (para colombianos), motivaciones de la movilidad (mucho menos grado de vulnerabilidad); regiones en Colombia que reciben a los migrantes bien sea de origen extranjero o con algún arraigo familiar en el país y fenómenos recientes como la remigración, la migración de rebote.

Uno de los fuertes vacíos de este sistema de estadísticas tiene su origen en la misionalidad de cada entidad. La misión de la UAE Migración Colombia limita el control a la migración regular, entendida esta como los flujos o movimientos que se realizan por los Puestos de Control Migratorio (PCM) autorizados en el país, reflejando así una movilidad motivada netamente por el turismo<sup>58</sup>, su contacto con la población migrante vulnerable, es ejercida en gran proporción cuando esta se encuentra ya en situación de irregularidad dentro del territorio, por lo que debe actuar mediante la vía coercitiva, restrictiva y sancionatoria (claro está, garantizando los derechos humanos), concretamente, estas cifras se limitan a casos identificados dentro de su capacidad. Las visas están limitadas a personas que pueden cumplir los parámetros y costos de su expedición, donde no existe una visa de tipo humanitario y la visa de refugio, es muy difícil de tramitar.

Más allá, la movilidad de migrantes en situación vulnerable, difícilmente se genera por los aeropuertos internacionales, esta se direcciona por las vías de difícil control como la terrestre, marítima y fluvial, tarea que depende de la custodia de las fronteras y recae en las Fuerzas Armadas, quienes en sus funcionarios de base, desconocen en gran sentido el manejo apropiado de este tipo de poblaciones y no se tienen registros consolidados. Por su parte, son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), quienes en su misión de atender las necesidades básicas, pueden contribuir con información ampliada pero al momento, no hacen parte actual y oficial del Sistema. En otras palabras, el discurso de la visión social de la migración parece ir en un camino paralelo, solo hasta febrero del año 2018, el Gobierno Nacional ha empezado a generar las estrategias de recolección de información, labor otorgada a la Unidad Nacional para

---

<sup>58</sup> Es importante tener en cuenta que el turismo en Colombia solo integra las actividades de esparcimiento concepto que dista con el de otros países donde se integran otras actividades clasificadas por el tiempo de permanencia, como negocios, estudio, actividades comerciales, etc. La Organización Mundial del Turismo (OMT) lo define como “toda actividad de individuos que viajan y permanece en lugares fuera de su ámbito de residencia por motivos de ocio, negocios u otros propósitos por más de 24 horas pero menos de 1 año”

la Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD)<sup>59</sup> y a la Defensoría del Pueblo, cifras que dependerán de la voluntad del migrante para visibilizarse y del discurso del gobierno para demostrarles su interés de apoyo.

Aunque se hablará más adelante de las herramientas o mecanismos de atención de la crisis, para este apartado, resulta pertinente realizar una crítica a un registro como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) creada por la UAE Migración Colombia, cuyo dispositivo de implementación y costos acarreados, lo convertía en un instrumento de información invaluable frente a un proceso como la migración fronteriza que nunca se había medido y que por el contrario se limitó a datos muy superfluos sin exigir su continua actualización. Esto último, hubiese permitido monitorear su uso interno y caracterizar a la población, de hecho, se puede decir que la cifra de expedición fue sobrevalorada, ya que se expidió un documento, en muchos casos a población que no cumplía con el requisito de residencia en frontera y no poseía un mecanismo de control, ya que fue usada para ingresar al interior del país, desdibujando su verdadero propósito; igualmente, no gozó de la divulgación para su instrumentalización en las demás entidades, razones por las cuales, terminó siendo estancada prematuramente.

Ya desde los departamentos y municipios, al no existir un plan de manejo o directrices por parte del Gobierno Nacional, se podría identificar una falencia muy bien planteada por la OCDE cuando señala que *“Algunas veces la brecha de información es el resultado de comportamientos estratégicos de actores públicos, que pueden preferir no revelar claramente sus fortalezas y debilidades, especialmente si la asignación de responsabilidades está asociada a otorgamientos condicionados. Sin embargo, a menudo sucede que la información propiamente dicha sobre las*

---

<sup>59</sup> La misión de la UNGRD tiene tres elementos claves: fortalecer las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la sociedad en general; contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, y basarse en el conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres para un fenómeno ligado en este caso, al “origen humano no intencional”



*especificidades territoriales no es percibida por el decisor central e igualmente los actores subnacionales pueden ignorar los objetivos y estrategias fundamentales” (ibíd, p. 219)* Esto se traduce a una medición tardía y subjetiva de los fenómenos, ya que solo cuando el gobierno nacional habló de una posible destinación de recursos, automáticamente se empezó a visibilizar la atención a migrantes por parte de los diferentes secretarías de gobierno departamental y municipal. También es importante recalcar que no hay publicadas en fuentes oficiales de los Entes territoriales cifras o análisis cualitativos para su monitoreo.

En relación al fenómeno de la migración de extranjeros venezolanos hacia Colombia, se observa otra multiplicidad de fuentes de origen en Organizaciones internacionales y fuentes periodísticas (en su gran mayoría). Para el segundo grupo, los datos publicados por organizaciones como la OIM y la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) tiene como fuente a Migración Colombia, las cuales dependen de la fecha de solicitud de la información por lo que puede diferir en su corte e interpretación conceptual. Aun así, pueden considerarse los informes estadísticos compilatorios más completos que con anterioridad al mes de marzo de 2018, corte de la presente investigación, no existían. Por su parte, la OIM contribuye en el apoyo al Gobierno Colombiano, promoviendo estudios puntuales en su aplicación de Matriz de Seguimiento de Desplazados de la OIM (DTM en inglés) de la cual solo se encuentra publicado un informe del 11 de noviembre de 2016.

Las fuentes periodísticas son tal vez las más numerosas, citan a las entidades de orden gubernamental bien sea de carácter nacional o local, pero poseen inconvenientes precisos: pérdida de vigencia por la inmediatez de la noticia, cifras aproximadas no puntuales (“aproximadamente...” “casi un...”) y visiones sesgadas frente a la importancia del titular.

En conclusión, aun siendo identificadas las necesidades de información y la causa raíz, después de 9 años no existe un verdadero sistema estadístico de gobierno en sus diferentes niveles que dé seguimiento al progreso a las estrategias plasmadas en la política y la normatividad creada para la regulación (en términos actuales de la gestión de los flujos migratorios). De hecho, no se sabe a ciencia cierta, cuantos extranjeros y en qué condiciones se encuentran en Colombia, este aspecto es de fundamental prioridad si se reconoce el papel de las estadísticas en generación y transformación de Política Pública. No obstante, debe reconocerse el gran papel que una Entidad como Migración Colombia ha tratado de efectuar desde sus limitaciones no técnicas sino normativas, misionales y de recursos ya que como se verá en apartados posteriores su trabajo ante los medios de comunicación y al interior de las regiones ha sido educativa, en un país sin conocimiento real y voluntad política para la atención de los procesos y patrones migratorios.

***Brechas de Capacidad, desafío de política, administrativa y Fiscal.*** Según la OCDE, la brecha de capacidad se encuentra relacionada a la no disponibilidad de recurso humano, de conocimiento o de infraestructura para la realización de las tareas; el desafío de política presupone el bajo rendimiento o eficiencia en función de estructuras verticales en las decisiones que obligan a la intervención del nivel nacional en la toma de decisiones en las que se supone se obtendrían mayores resultados sí son manejados directamente en los territorios y la baja integración de las políticas sectoriales que aumenta las cargas administrativas, sugiere multiplicidad de acciones de los ministerios y agencias creadas recientemente y aumenta los tiempos de reacción, hasta llevar muchos casos a la intervención de la corte constitucional para exigir la atención en casos específicos. Por su parte la brecha administrativa, sugiere que las políticas se encuentran coartadas por la generación de estrategias incoherentes con las realidades

funcionales, donde las limitaciones normativas, provocan vacíos en las responsabilidades dejando sin piso el cumplimiento de metas. En orden de relación, la brecha fiscal, define la dificultad que los gobiernos subnacionales para afrontar eventualidades frente a la baja flexibilidad en el gasto, su dependencia a la voluntad del nivel central, incluyendo las prácticas de presupuesto contrarias a las políticas.

Así las cosas, en el caso de la migración, los funcionarios de las entidades externas a los organismos como Migración Colombia, desconocen en gran sentido su manejo fundamentado esto en la brecha anterior (información) y al carácter conexo que liga la migración a otras problemáticas, que a menudo la confunden evitando que se interrelacionen a otras políticas existentes. Las clasificaciones entre nacionales y extranjeros a la hora de disponer mecanismos de atención para el gozo de los derechos fundamentales (de por sí iguales para todos), coartan los presupuestos y la administración de infraestructura para el manejo exclusivo de migrantes.

La inexistencia de planes de acción frente a contingencias presupuestales, obliga a ceder estas labores a nuevos actores como las ONGs y la financiación internacional, gestiones que en un círculo vicioso, están limitadas en el marco normativo existente a un nivel de orden nacional, resultando en una continua ineficiencia por los desgastantes procesos de contratación y destinación de recursos. Cabe aclarar que la autonomía de los municipios y departamentos les permite gestionar recursos de diferentes organizaciones, solo que al activar una emergencia nacional, esta tarea se traslada al plano nacional.

Por ejemplo, el monitoreo de las zonas fronterizas corresponde a las Fuerzas Armadas en un ejercicio de soberanía del Estado, actividad que implica permanencia constante y altos costos para el mantenimiento de vehículos, provisionamiento, tecnología, nómina, entre otros, cuyo incremento requiere de la intervención de los recursos de las regiones y del gobierno central. Si

en dicho ejercicio se realiza la identificación de extranjeros en situación irregularidad en el territorio, las fuerzas armadas se encuentran limitadas misionalmente para asegurar su atención, requiriendo la activación de una ruta de atención integral en sitio que igual aumenta los costos operativos de otras entidades. Pero igual, evitar su intervención, traslada la responsabilidad a entidades territoriales muy ajustadas en su presupuesto.

En observación de campo, se advierte que al no ser asignada puntualmente la tarea, las entidades de los subniveles municipales y gobernaciones, evitan asumir responsabilidades que eleven el gasto público, debido a que su actual distribución presupuestal es muy justa, de por sí, se queda corta para la atención misma de las poblaciones locales, permitiendo la evolución nociva de los fenómenos relacionados a migrantes. Allí se entrevé una seria dificultad originada en la obtención de recursos desde el nivel central, limitada por las figuras normativas para su trámite. Por ejemplo, los fondos están destinados por periodos cuatrianuales de acuerdo a las metas globales, adicionalmente, los subniveles en estricto sentido y relación a sus deficiencias administrativas y a las normas de responsabilidad Fiscal, dependen del gobierno Nacional para subsanar los recursos para la intervención de servicios vitales a la ciudadanía.

Así las cosas, la visualización y tratamiento de las fenomenologías migratorias en una región, departamento o municipio, requiere de la adaptación de los Planes Territoriales, a su vez, ésta claramente supeditada al mismo Plan Nacional de Desarrollo. En otras palabras, sí el PND no lo dice, los planes de los subniveles difícilmente integrarán la temática a sus propios planes, aunque haya sido identificada como un problemática particular en sus territorios.

El ( CONPES 3603, 2009) menciona como uno de los logros de la política migratoria entre los años 2002 -2008, y antecedente de su planteamiento, a los Acuerdos migratorios locales “Plan migratorio local” “... a través de la incorporación de la temática migratoria en los planes

*de desarrollo locales y regionales. Esta iniciativa cuenta con la participación de toda la sociedad en su conjunto, entidades públicas y privadas, autoridades académicas, organismos intergubernamentales y ONG, quienes de forma directa e indirecta inciden en el tema migratorio. Hasta el momento, se ha incluido el tema migratorio en los planes de desarrollo de las siguientes entidades territoriales: departamentos: Risaralda, Quindío, Caldas, Atlántico, Bolívar, Valle del Cauca y Tolima y los distritos de Bogotá y Barranquilla” ( CONPES 3603, 2009, pág. 18). Es importante destacar, que no se ha encontrado indicios de dichos planes, en la revisión de los informes titulados “Memorias al Congreso” realizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores entre los años 2006 a 2010 no mencionan ningún tipo de trabajo interinstitucional en torno a la inclusión del tema migratorio en los planes de desarrollo de los departamentos o municipios, ni hay programas o estrategias documentadas por parte de éstos, que serían una evidencia de lo especificado en el CONPES.*

A lo anterior, la OCDE lo cataloga como un ejemplo de *la brecha de objetivos* a los que se suman otra serie de divergencias de corte a veces ideológicos que limitan la convergencia de las políticas entre niveles. Enfoques diversos y hasta opuestos de los dirigentes locales, priorizan otros temas, presionan debates políticos y promueven desordenes no solo en las implementaciones que a falta de planeación corren el riesgo de quedarse a media marcha, perdiendo inversiones ya ejecutadas.

### **6.3. Actores Clave en la Planeación.**

El Ministerio de Relaciones Exteriores como líder en materia de la política Migratoria presenta explícitamente a la migración dentro del Plan Estratégico del Sector Relaciones Exteriores 2015-2018, como componente del tercer objetivo “*Fortalecer la política migratoria y*

el servicio consular” y en su estrategia: 3.2. *Preparar al país para enfrentar y atender de manera adecuada el crecimiento de los flujos migratorios y propender por una migración en condiciones de seguridad en el marco de una política integral migratoria*, la cual pertenece a la Estrategia transversal “Buen Gobierno”<sup>60</sup> y su objetivo 6 “Promover y asegurar los intereses nacionales mediante la política exterior y la cooperación internacional”.

Tabla 1. *Objetivo 3. Plan Estratégico del Sector Relaciones Exteriores 2015-2018*

| OBJETIVO  | ESTRATEGIAS  | INDICADORES                      |
|---|--|----------------------------------|
|   | 3.1. Ampliar la atención y vinculación de colombianos en el exterior.  |                                  |
| 3. Fortalecer la política migratoria y el servicio consular | <b>3.2. Preparar al país para enfrentar y atender de manera adecuada el crecimiento de los flujos migratorios.</b> | Consulados Móviles<br>Instalados |
|   | 3.3. Fortalecer los canales de comunicación con el ciudadano.  |                                  |

Fuente. Ministerio de Relaciones Exteriores

El PND en las líneas explicativas de la estrategia, es totalmente congruente con la Política integral Migratoria PIM, y señala la importancia de adecuar la normatividad a los acuerdos bilaterales o multilaterales, suscritos por Colombia, en pro de los migrantes (colombianos al exterior). Por tanto, la Migración es vista allí, como un indicador de gran importancia en función de la salida de colombianos, lo cual señala su adherencia a la realidad percibida de los flujos en

<sup>60</sup> El “Buen Gobierno” es definido por The Research Development Group (creador de los indicadores de buen gobierno) “como el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Este concepto incluye el proceso por el cual se elige, supervisa y remplaza a las autoridades; la capacidad del gobierno de formular y aplicar adecuadamente políticas acertadas, y el respeto que los ciudadanos y el Estado muestran por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales que se establecen entre ellos” para los PND 2010-2014 y 2014-2018 figuran como principios orientadores la transparencia, participación y servicio al ciudadano, lucha contra la corrupción, gestión pública efectiva y vocación de servicio.

el momento de su concepción. En efecto, los análisis de política hechos en los anuarios de la universidad Externado de Colombia<sup>61</sup> por ejemplo, usan el apelativo residual, al tratamiento de la inmigración tanto en el PND como en la política. Precisan que la inmigración al regularse por decretos, se vuelve frágil a la politización por las rotaciones de las administraciones de turno, donde la descontextualización del aparato estatal sobre el inevitable crecimiento de flujos, donde se debe buscar integrar un marco normativo, unas instituciones fortalecidas y de un discurso sustentado en verdaderos objetivos y reconocimiento del fenómeno (Universidad Externado, 2013, pág. 44) hecho que hasta la fecha, no se ha logrado, si se tiene en cuenta las acciones coyunturales.

Es razonable concluir, que el papel rector del Ministerio en los asuntos migratorios, se ligaba a las discusiones y participación en escenarios globales, los cuales necesariamente tendrían que incluir la movilidad humana dentro de los flujos de las relaciones con otros países, una política prudente en búsqueda de consensos con los vecinos y aliados con enfoque económico y modernización del Estado en función de la gobernanza que junto con la directriz impartida por la PIM, confluyó que en la avanzada de reconfiguración institucional impartida durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos, le fuera adscrita la Unidad Administrativa Especial<sup>62</sup> Migración Colombia, quien retomaría las funciones de extranjería del Departamento Administrativo de Seguridad DAS63, a partir del 1 de enero de 2012<sup>64</sup>; acción sin precedentes mundiales, ya que el control migratorio es asumido mayormente por organismos de seguridad.

---

<sup>61</sup> Concretamente los anuarios Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia de los años 2013, 2014.

<sup>62</sup> Las Unidades Administrativas Especiales, según la ley 489 de 1998 (artículo 67) indican que: “son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.”

<sup>63</sup> Suprimido mediante el decreto 4057 del 31 de octubre de 2011 que en el numeral 1 del artículo 3 versa “Las funciones de control migratorio de nacionales y extranjeros y los registros de identificación de extranjeros de que trata el numeral 10 del artículo 2° del Decreto 643 de 2004 y las demás disposiciones sobre la materia, se trasladan a

Es así como, el Ministerio de Relaciones Exteriores tendría a su cargo en relación a migrantes extranjeros un papel regulador al expedir autorizaciones de ingreso a través de visados, los cuales pueden tramitarse dentro y fuera del territorio colombiano. Por tanto, el objetivo de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante MC), *“es ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional”* (Decreto 4062, 2011, art 3) y entre las funciones asignadas, apoyaría al Ministerio y demás instituciones del Estado en la formulación y ejecución de la Política Migratoria.

A efecto de las estratégicas del gobierno de turno, la nueva visión de la autoridad migratoria, implicaba hacer del control migratorio un servicio amigable con el ciudadano, con un ambiciosa visión ser *“reconocida como uno de los principales referentes de la gestión migratoria en América Latina, frente a la especialización del Talento Humano, el servicio al ciudadano, el proceso de modernización tecnológica y el respeto”* (Migración Colombia , 2012).

Su actual Plan Estratégico Institucional, le apunta al desarrollo de dos objetivos macro. El primero, *“Modernizar el ejercicio de la autoridad migratoria, con énfasis en las dinámicas fronterizas, ajustados al respeto y promoción de los Derechos Humanos”*, con 8 estrategias que buscan fortalecer las herramientas de gestión incluidos los procedimientos, la coordinación interagencial e intrarregional y la información misional. Por su parte el segundo objetivo *“Implementar un modelo integral de atención efectivo, orientado a las necesidades del ciudadano”*, se encuentra integrado por 5 estrategias que le apuntan al buen gobierno, con un

---

la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, que se creará en decreto separado”

<sup>64</sup> Decreto 4062 DE 2011 del 31 de octubre de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura”



modelo de gestión integral, e inversión en tecnología infraestructura física y talento humano competente.

En sus 6 años de ejecución, Migración Colombia ha logrado impulsar esta visión en escenarios suramericanos e iberoamericanos, liderando iniciativas, implementado herramientas tecnológicas, promoviendo acuerdos entre autoridades para el fortalecimiento del Control Migratorio en la región. Esta entidad también ha trabajado intensamente en su posicionamiento interno, sin embargo posee limitantes ligados a su misionalidad en referencia a funciones de seguridad que requieren de un trabajo de articulación profundo con otras entidades del Estado, las cuales a su vez cuentan con un desconocimiento profundo en el tema. Este argumento refuerza la necesidad de visionar la migración dentro de su carácter multidimensional, lo que requiere la participación activa de la ciudadanía y otros actores como la academia, para darle el empuje requerido, con el fin de transformar la política y fortalecerla con mecanismos normativos con fuerza de ley. Así las cosas, suscribiéndonos al escenario actual, los actores involucrados deben incidir gratamente, con cifras y análisis de los inmigrantes y su relación a los intereses internos y externos, a los sectores, a las problemáticas que viven los migrantes y las causas raíz de éstos, en un país que desconoce cómo actuar; se debe por tanto, asegurar impulsar un nuevo capítulo a nivel de política pública, lo que requiere de la visibilización en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno entrante (administración Duque 2018-2021)

Debido a los notables inconvenientes en la articulación de los actores, y la falta de recursos para que promotores de política como MC ejerzan todas las acciones necesarias, aparecen en escena actores de acción internacional, como es el Caso de la OIM, cuya presencia en Colombia data desde 1956. Este organismo y el Gobierno Colombiano sostienen actualmente un plan

indicativo el cual en la actualidad ya posee una renovación<sup>65</sup>. “Plan Indicativo de Trabajo de la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- en Colombia 2015-2019” el cual desarrolla tres Objetivos Estratégicos (OE): contribuir al fortalecimiento de las capacidades del Estado para promover una migración ordenada a nivel territorial, nacional, regional e internacional con enfoque de desarrollo sostenible; contribuir en la respuesta a emergencias y desastres y a la gestión del riesgo con enfoque territorial y facilitar procesos para la construcción de la paz, que favorezcan la migración ordenada en un marco de derechos humanos.

En concreto, el OE1, está directamente relacionado con la superación de las dificultades percibidas en el buen desarrollo de la gobernanza multinivel, del cual se desagregan tres estrategias relacionadas a la migración internacional y regional:

*1. Apoyo a las instituciones del Estado para gestionar flujos migratorios desde un enfoque integral. Principales acciones de cooperación:*

- *Capacitación y fortalecimiento de capacidades del gobierno en temas migratorios, y la inclusión de los mismos en planes y programas territoriales.*
- *Apoyo a las instituciones del Gobierno y demás actores relevantes, en la recolección, el análisis y el uso de información sobre flujos migratorios, como parte del proceso de fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional.*
- *Apoyo al Gobierno en el diseño de estrategias que faciliten una migración ordenada, prevengan la migración irregular y fortalezcan servicios de orientación y atención al migrante.*

---

<sup>65</sup> El primero correspondiente al periodo 2010-2014 el buscaba el apoyo al Gobierno colombiano en áreas estratégicas como desplazamiento forzado, desmovilización y reintegración, prevención del reclutamiento de niños, entre otros.

- *Acompañamiento a procesos de Migración laboral de colombianos y extranjeros, con un enfoque territorial.*

- *Asistencia Técnica al gobierno para diseñar estrategias con Estados fronterizos en temas migratorios, con especial énfasis en poblaciones étnicas ubicadas en esos territorios.*

- *Sensibilización a autoridades y sociedad civil sobre los aspectos positivos de la Migración*

2. *Acompañamiento al Gobierno en su posicionamiento internacional en asuntos migratorios. Principales acciones de cooperación:*

- *Asistencia técnica al Gobierno en procesos consultivos regionales y mundiales relacionados con movilidad humana*

- *Apoyo a procesos de cooperación Sur –Sur en temas relacionados con la movilidad humana.*

- *Apoyo en la gestión del conocimiento migratorio con participación de la academia y la sociedad civil.*

3. *Orientación y asistencia diferencial a los migrantes para realizar sus procesos migratorios a través de los canales regulares. Principales acciones de cooperación:*

- *Orientación sobre procesos migratorios a colombianos que viajan al exterior por estudios, trabajo, reunificación familiar, reasentamiento, entre otros.*

- *Orientación y/o acompañamiento a la atención integral (Salud, Educación, Vivienda, Generación de Ingresos, Asistencia legal) de colombianos en proceso de retorno al País.*

Existen mecanismos de coordinación intergubernamental adelantados por países de la OCDE que pueden atacar ostensiblemente las deficiencias de integración, bien sean estas basadas en modelos desde la visión del desarrollo regional, áreas geográficas estratégicamente definidas o problemáticas de gran interés que promueven viceministerios y la creación de órganos para la administración que controlan el desperdicio presupuestal.<sup>66</sup> Ante la falta de coordinación tanto en línea horizontal como vertical visualizada por la duplicidad de funciones, las limitaciones misionales de diferentes entidades y el desinterés de los gobiernos locales, el gobierno nacional de Colombia expuso una serie de medidas el 8 de febrero de 2018, en las que incluyó la creación de la Gerencia del Plan Frontera, como un mecanismo de coordinación interinstitucional con capacidad de distribuir el presupuesto para la atención de la crisis ocasionada por la alta fluctuación de población venezolana. Como bien lo señaló dos días antes del anuncio de medidas por parte de la presidencia de la República, el Procurador General de la Nación: *“No hemos sido estratégicos en el manejo de las fronteras porque ha habido muchos esfuerzos aislados, pero sin una visión integral del problema”*. Su función netamente articuladora, incluye la fluctuación de dineros aportados por la comunidad internacional y la asignación para los proyectos desligados a la atención de la problemática; específicamente, se encarga de vigilar el buen desarrollo del registro de la población irregular, en cabeza de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) con apoyo operativo de la Defensoría del Pueblo, personerías municipales, alcaldías y gobernaciones, además de la ONU por medio de la OIM, entre otros.

La gerencia de fronteras es ejercida por el Sr. Felipe Muñoz Gómez ex director el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) hasta el momento, no se puede identificar el plan de acción de dicha gerencia, sin embargo acompaña a actores estratégicos en las reuniones

---

<sup>66</sup> La OCDE menciona algunos ejemplos: Unidades o agencias especiales, los Ministerios regionales, Mecanismos de comprobación territorial y el sistema de elaboración de presupuestos. (Ver en forma ampliada en página 234)

de los Puestos Unificados de Mando en los diferentes departamentos fronterizos, oficializa los informes de avance del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), genera informes internos con recomendaciones sobre el manejo de la crisis en frontera a las autoridades y a la cabeza del Sector de la Relaciones Exteriores. Pero no posee fuerza dentro del sistema integral del tema migratorio, se convierte en una acción de gobierno, que posiblemente finalizará a los pocos meses, con el empalme de los gobiernos saliente y electo.

Como último factor de análisis en relación a las herramientas para el análisis de la política, es importante resaltar los mecanismos de evaluación y seguimiento de política. Colombia cuenta con un sistema para el seguimiento de política pública conocido como SINERGIA<sup>67</sup> sin embargo, cuando se consulta este sistema en relación al Sector de Relaciones Exteriores y en concreto a la Política Migratoria, se limitan a 4 indicadores: Consulados móviles instalados, Puntos totales de atención migratoria fortalecidos; Intervenciones para atender las prioridades de la política exterior y el servicio al ciudadano fortalecidas y por último, actuaciones consulares realizadas a través de Consulados Móviles. De ellos, solo presenta como indicador, “Número de consulados Móviles instalados”.

Otro mecanismo de informe sobre la gestión, lo integran las memorias al Congreso<sup>68</sup>, dentro de 2 últimos años en que se han presentado el incremento progresivo de los flujos migratorios de colombianos y extranjeros de nacionalidad venezolana, se describen las acciones institucionales de atención a poblaciones, estadísticas de expedición de visas y dos indicadores de resultado “consulados móviles instalados” y “puntos totales de atención migratoria fortalecidos”

---

<sup>67</sup> En Colombia el seguimiento y la evaluación de políticas públicas se realiza por medio del Sistema Nacional de Evaluaciones de Gestión y Resultados – Sinergia. En particular, Sinergia Seguimiento hace referencia a la herramienta de gestión del gobierno Nacional mediante la cual se realiza el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y otros programas estratégicos de la nación.

<sup>68</sup> Son informes que se presentan al final de cada legislatura ordenados por el Artículo 208 de la Constitución Política de Colombia, por parte de los diferentes ministros y directores de departamentos administrativos.

Así mismo, concordancia con la Ley 489 de 1998 Conpes 3654 de 2010 Ley 1712 de 2014, El ministerio y sus entidades adscritas presentan año a año rendición de cuentas a la ciudadanía mediante audiencias públicas a las que se puede acceder presencial y virtualmente.

Las consideraciones anteriormente expresadas, evidencian mecanismos de evaluación conformes a los planeamientos estratégicos del PND, y por ende a los PEI de las entidades relacionadas, pero no por ello, acordes a las necesidades de análisis de una política pública por una parte, por indicadores de tipo cuantitativo insuficientes que apuntan exclusivamente a los despliegues de inversión en infraestructura, registros administrativos insuficientes y no integrables, unido a organizaciones interinstitucionales sin presencia creados en el papel y sin desarrollo.

#### **6.4. Marco Normativo de la Inmigración.**

Sin consistencia de Ley Migratoria que proyectara la visión integral para su cabal cumplimiento, requeriría desde su expedición, la reglamentación e implementación mediante leyes, decretos, tanto en el orden nacional como departamental y municipal (Ciurlo, 2015) explica que *“el ambicioso plan formulado por la PIM ha sido llevado a la práctica solo parcialmente. Ello en virtud de que los documentos Conpes, por su misma naturaleza, no tienen un carácter vinculante y requieren que sus propuestas sean sistematizadas jurídicamente para ser efectivas”*. Adicionalmente se encuentra directamente condicionada por los diferentes instrumentos a nivel internacional suscritos y ratificados por Colombia en el ejercicio de sus relaciones internacionales, en materia de derechos humanos.

Para este propósito, se han elaborado dos tablas que relacionan el marco normativo orden internacional (Tabla 7 marco normativo internacional referente a las migraciones y ley

aprobatoria que establece su aplicabilidad en Colombia) y nacional (Tabla 8 marco normativo nacional con inferencia en el tratamiento de la inmigración en Colombia). Este ejercicio se nutrió de diferentes fuentes y buscó que reflejara la base. Nótese que a nivel nacional, se mencionan no, los antecedentes normativos del Conpes, sino aquellas reglamentaciones vigentes a la fecha. Adicionalmente, aunque Colombia participe como miembro activo o asociado de algunos mecanismos como Alianza del Pacífico, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Proyecto Mesoamérica, Conferencia Iberoamericana, Asociación de Estados del Caribe (AEC), los instrumentos relativos a los procesos de movilidad humana entre países, no fueron relacionados, ya que al momento no tienen aplicabilidad para las relaciones entre Colombia y Venezuela, limitados por ahora, a espacios de concertación binacional, que serán especificados en el capítulo 3.

**Tabla 2.** *Marco normativo internacional referente a las migraciones y ley aprobatoria en Colombia.*

| Tratado   | Ley aprobatoria |
|---|-----------------|
| <b>Principales tratados internacionales de derechos humanos</b>                                   |                 |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)  | Ley 74 de 1968  |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)                          | Ley 74 de 1968  |
| Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) | Ley 22 de 1981  |
| Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)      | Ley 984 de 2005 |

|   |                  |
|---|------------------|
| Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)   | Ley 70 de 1986   |
| Convención sobre los Derechos del Niño (1989)   | Ley 12 de 1991   |
| Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)               | Ley 146 de 1994  |
| Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)   | Ley 1346 de 2009 |
| Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006) Convenios pertinentes de la OIT | Ley 1418 de 2010 |
| <b>Convenios pertinentes de la OIT</b>  |                  |
| Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)   | Ley 23 de 1967   |
| Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)  | Ley 23 DE 1967   |
| Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)  | Ley 26 de 1976   |
| Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)   | Ley 27 de 1976   |
| Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)  | Ley 54 de 1962   |
| Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)  | Ley 54 de 1962   |
| Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)  | Ley 22 DE 1967   |
| Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)  | Ley 515 de 1999  |
| Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)   | No ratificado    |
| Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)   | Ley 704 de 2000  |



|   |   |
|---|---|
| Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011<br>(núm. 189)   | Ley 1595 de 2012 /<br>Decreto 325 de 2016 |
| Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)  | No ratificado                             |
| Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción<br>de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes,<br>1975 (núm. 143) | No ratificado                             |

### Instrumentos de pertinencia general para la migración

|  |  |
|--|--|
| Derecho internacional humanitario: Convenios de Ginebra (1949)   | Ley N° 171 1994  |
| Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)   | Ley 17 de 1971   |
| Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar<br>(1974); Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos<br>(1979) | Ley 8 de 1980 / Ley<br>10 de 1986  |
| Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982)  | No hay ratificación,<br>pero posee<br>normativas internas<br>que rigen el tema |
| Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)  | Ley 742 del 5 de<br>junio de 2002  |
| Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y Protocolo<br>sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)  | Ley 35 de 1961   |
| Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)   | Ley 1588 DE 2012   |
| Convención para reducir los casos de Apátrida (1961)   | Ley 1588 DE 2012   |

|  |   |
|--|---|
| Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000); Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire | Ley 800 de 2003 No ratificado el protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes |
|--|---|

---

**Fuentes:** Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Cancillería, Corte Constitucional, OIT (NORMLEX Information System on International Labour Standards), entre otros.

**Tabla 3.** *Marco normativo nacional con inferencia en el tratamiento de la inmigración en Colombia.*

| Marco normativo               | Descripción   |
|-------------------------------|---|
| Constitución de Colombia 1991 | <p>Art.4 "...Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades".</p>  |
|                               | <p>Artículo 96. Son nacionales colombianos: 1. Por nacimiento: 2. Por adopción:</p>   |
|                               | <p>Art. 36. Se reconoce el derecho de asilo en los términos previstos en la ley</p>   |
|                               | <p>Artículo 93 "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos (...) prevalecen en el orden interno(...)".</p>  |
|                               | <p>Art. 100. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.</p> <p>Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en</p> |

---

las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.

|                      |   |
|----------------------|---|
| Ley 43 de 1993       | Por medio de la cual se establecen normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad Colombiana, se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones                          |
| Decreto 1239 de 2003 | Por medio el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, como un órgano para la coordinación y <u>orientación en la ejecución</u> de la Política Integral Migratoria del país.   |
| Ley 985 de 2005      | Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas  |
| Decreto 1069 de 2014 | El presente decreto tiene por objeto reglamentar las competencias, beneficios, procedimientos y trámites que deben adelantar las entidades responsables en la adopción de las medidas de protección y asistencia a las personas víctimas del delito de la trata de personas |
| Ley 1098 de 2006     | Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia  |
| Ley 1878 de 2018     | Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones (incluye los permisos de salida del país)   |

---

|   |  |
|---|--|
| Ley 599 de 2000.<br>Código Penal                                | Tipifica el tráfico de Migrantes (Art. 188), la trata de personas (Art. 188A), tráfico de niñas, niños y adolescentes (Art. 188C), uso de menores de edad en la comisión de delitos (Art. 188D) y de la explotación sexual (Capítulo IV). <u>Modificado por el artículo 1 de la Ley 747 de 2002</u> , introduce como conducta punible dentro del ordenamiento jurídico colombiano, el Tráfico de Migrantes.  |
| Política Integral Migratoria PIM, documento Conpes 3603 de 2009 | Resume los lineamientos, estrategias y programas del Gobierno Nacional con el fin de potenciar el desarrollo de la población colombiana residente en el exterior y los extranjeros que viven en el país. La política aborda las diferentes dimensiones de desarrollo de la población migrante, así como las reformas institucionales necesarias para su correcta implementación. Finalmente, se describen los productos, actividades, presupuesto asociado y recomendaciones que serán ejecutadas para el cumplimiento de los lineamientos de política propuestos. |
| Ley 1429 DE 2010  | Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. Se derogan los artículos 74 y 75, correspondientes a la proporcionalidad de contratación de colombianos y extranjeros  |
| Ley 1465 de 2011  | Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior  |
| Decreto Ley 4062 de 2011  | Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia como única Autoridad Migratoria del País  |
| Decreto 4976 de   | Por medio del cual se reglamenta el “Fondo Especial para las   |

2011 Migraciones” del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| Ley 1465 de 2011                   | Reglamenta el Sistema Nacional de Migraciones   |
| Ley 1565 de 2012                   | Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero.  |
| Decreto 019 de 2012                | Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Relaciona la facilitación en relación a trámites para extranjeros como el registro de visa, los permisos de ingreso y permanencia, información de condición migratoria y el Sistema Nacional de Registros de Extranjeros, consulta de antecedentes judiciales, así como otros trámites como persona natural o jurídica. |
| Decreto 2840 de 2013               | Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones. (artículos compilados en el decreto 1067 de 015)  |
| Decreto 2064 de 2013               | Por el cual se reglamentan los requisitos exigidos para certificar y acreditar el retorno de los colombianos residentes en el extranjero de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 1565 de 2012 y el Decreto número 1000 de 2013.   |
| CONPES 3805                        | Contiene las bases para la implementación de una política pública en  |
| “Prosperidad para las fronteras de | materia fronteriza en las que se involucran acciones específicas por parte de las instituciones del Gobierno en el marco de sus competencias  |

Colombia” 2014 con miras a lograr el desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios fronterizos del país

|   |  |
|---|--|
| Decreto 1067 de 2015  | Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores   |
| Decreto 1743 de 2015  | Por medio del cual se modifican parcialmente las disposiciones generales de las Oficinas Consulares Honorarias, Pasaportes, Visas, de la Protección y Promoción de Nacionales en el exterior, del Retorno, del Fondo Especial para las Migraciones, de la Tarjeta de Registro Consular y disposiciones de Extranjería, Control y Verificación Migratoria, de que tratan los Capítulos III al XI, y 13, del Título I de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1067 de 2015. |
| Resolución 6045 de agosto 2 de 2017                           | Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015. Rige noventa (90) días después de su publicación, salvo el artículo 3. Ver artículo 96 Diario Oficial No. 50.313  |
| Ley 1753 de 2015  | Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.  |
| Decreto 1692 de 2016  | Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes  |
| Plan Estratégico del Sector de Relaciones Exteriores aprobado | Este documento elaborado de acuerdo a los lineamientos del Gobierno Nacional y las bases del Plan Nacional de Desarrollo, constituye la principal carta de navegación del Sector.  |

el 28 de agosto de

2015

|   |   |
|---|---|
| Plan Estratégico<br>Institucional 2015 -<br>2018 Unidad<br>Administrativa<br>Especial Migración<br>Colombia | Construido sobre los lineamientos definidos por el Plan Nacional de<br>Desarrollo “Todos por un nuevo país” y el Plan Estratégico del Sector<br>Relaciones Exteriores |
|---|---|

Resolución 1238

mayo 16 de 2018

Diario Oficial No.

50.596

Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de  
obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad  
Administrativa Especial Migración Colombia.

**Fuentes:** Cancillería, Corte Constitucional, Migración Colombia, Ministerio del interior, entre  
otros.

### **6.5. Flujos migratorios internacionales de extranjeros hacia Colombia.**

La dinámica migratoria de los extranjeros en Colombia ha evidenciado una tendencia creciente en una tasa promedio anual del 10% (Migración Colombia & OIM, 2017, pág. 35) con cambios rotundos en los diferentes patrones migratorios, asociados a fenómenos globalizadores de índole política, social y económica, diversificación de la agenda exterior que impulsa la promoción del país en materia comercial, cultural y del proceso de concertación de la paz en el país, mayor integración en escenarios regionales, así como el mantenimiento y consolidación de relaciones con diferentes países y socios históricamente estratégicos, como Estados Unidos.



En los últimos seis años (hasta 2016) el flujo migratorio evidencia una tendencia de poca vocación de permanencia, esto se refleja el 67% atribuido a motivaciones de turismo, mientras que el ingreso de residentes es de tan solo el 2%. En lo que respecta a la participación en el ingreso de la categoría de temporal trabajador es del 18%, los cuales son mayoritariamente venezolanos, estadounidenses, españoles y mexicanos. El documento prospectivo de Migración Colombia elaborado en conjunto con la OIM, recalca que el crecimiento de los ingresos es marginal, disminuyendo su incremento como categoría, del 25% entre el 2011 y el 2012 a decrecimiento del 14% en el año 2016 con relación al año inmediatamente anterior. En contraste las categorías de estudiantes y temporal especial (la cual agrupa, a comerciantes, pensionados, socios, y otras actividades) presentaron incrementos promedio del 20% y 19% respectivamente, siendo los más altos en el año 2015 del 38% en el caso de estudiantes y del 41% en el 2015 para el temporal especial. Otra tendencia importante en relación a los extranjeros que ingresan a Colombia, es la agrupación regional, donde los países de Suramérica representan el 44% (cerca de 5.5 Millones), Centroamérica y el Caribe el 13%, Norteamérica 21%, Europa el 18% y el restante 4%. (Migración Colombia & OIM, 2017, págs. 35-38)

Por su parte al consultar las estadísticas disponibles de extranjeros durante el año 2017, se contabilizan 6.535.302 flujos migratorios de los cuales 3.344.816 corresponden a ingresos (Migración Colombia, 2018), cuya relación de proporcionalidad en relación al flujo de colombianos se ha reducido año tras año. Los picos de entradas se visualizan en las temporadas vacacionales de los meses de julio –agosto (312.302 y 319.808 respectivamente) y el mes de diciembre, donde alcanza las 352.755 entradas. De este flujo de ingreso, se cuantifica un mayor rango de representatividad masculina (58% y 42% de mujeres), concentrado principalmente en personas en edad productiva en los rangos de edad de los 18 a 29 años y 30 a 39 años,

representan en conjunto el 51% del flujo total de ingreso. Específicamente cuando se observa la vocación de permanencia ya sea temporal o permanente, este flujo de ingreso consolida un 15%<sup>69</sup>

Un sin número de documentos que se han podido revisar, centran su análisis en los procesos de emigración de población colombiana que hasta el momento había configurado la realidad como país expulsor. Por ejemplo, según el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017, pág. 4) elaborado como contribución Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada (PGM), señala a Colombia como el país de la subregión Suramericana con mayor cantidad de emigrantes, casi dos millones de personas que residen en el exterior, representando el 4.3% de la población total estimada para el año 2010, seguido de Ecuador con 995 mil y Perú con 981 mil, que en términos comparativos no sería el país con mayor proporcionalidad en relación a su población total, ya que Guyana tiene el 49,9% y Paraguay el 11,1%. En contraste la población inmigrante en Colombia, constituye tan solo el 0.2% (110.000).

Como factor para determinar el deseo de estancia bien sea permanente o temporal, la expedición de visas, según los informes de rendición de cuentas de la Cancillería para los años 2016 y 2017<sup>70</sup> reflejan que para el año 2016 fueron otorgadas un total de 56.991 que en función de su tipología, 11% corresponde a residentes y un 66% a temporales, donde el 18% refiere específicamente a visas de trabajo (Cancillería, Memorias al congreso 2016-2017 y 2016-2017, 2017, págs. 136-137) Para el año 2017 la cifra de expedición alcanzó un total de 80.384, donde los residentes son el 12% y las visas temporales 53%, así mismo, la visa de trabajo resulta ser la

---

<sup>69</sup> Dicho cálculo se hace en la sumatoria de flujos relacionados a categorías migratorias como residente, trabajador, beneficiarios, temporal cónyuge entre otros.

<sup>70</sup> Las cifras fueron calculadas mediante las tablas Anexo de trámites y servicios expedidos por el Ministerio para el periodo de informe.

más expedida este año en un 15% (Cancillería, , 2018, págs. 134-135)<sup>71</sup>. Cabe aclarar que en ningún informe, bien sea de Cancillería o de la UAEMC, las cifras expuestas aclaran que sean nuevas solicitudes, por tanto algunas de las visas tramitadas, pueden corresponder a una actualización o un retrámite.

En ese orden de ideas, en relación a la expedición de cédulas de extranjería, (trámite estrechamente ligado a los extranjeros con permisos superiores a 90 días de estancia en el país mediante visa otorgada) para el año 2016 se había expedido un total de 56.722 cédulas y en la vigencia 2017 se incrementó a 63.029, de las cuales se destaca 19.019 solicitudes de cédulas de extranjería, por parte de ciudadanos venezolanos. (Cancillería, , 2018, pág. 78)

Las bajas cifras de solicitud para otorgar la condición de refugiado, en contraste con otros países, reflejan en gran medida, las barreras que este trámite representa para los solicitantes, quienes deben pasar por largos periodos de tiempo para el trámite, tiempos, en los que un salvoconducto expedido por Migración Colombia, para permitir su estancia, restringe actividades laborales, además de no contar con espacios habilitados para el alojamiento, o ayudas para su manutención. A nivel de cifras, se revisaron varias fuentes, donde los diferentes informes publicados año a año por la Cancillería, son incompatibles por los periodos de tiempo o por la desagregación en la que se entregan las cifras. En contraste, se expresan aquí, las cifras de tres fuentes, señalando las especificaciones de cada una, con el fin de evitar la lectura incorrecta de las mismas. El Sistema Continuo de Reportes Sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI, 2017, págs. 88-89) señala que al 2013, se presentaron 229 solicitudes de asilo de

---

<sup>71</sup> En el informe de rendición de cuentas página 81, el texto señala “En el periodo 1 enero de 2017 – 31 de diciembre de 2017, se expidieron 48.182 visas” cifra que no sería compatible a la sumatoria de las visas por tipología, ilustradas en el Anexo 10. “Trámites y servicios expedidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores 01 de enero de 2017 - 31 de diciembre de 2017” por lo cual se optó de dejar en el texto de la investigación la cifra de la sumatoria, en función de generar los porcentajes de participación por tipología

ciudadanos naturales de Cuba, Somalia y Bangladesh, pero que al 2009 solo se reportaba un total de 57 refugiados reconocidos. En su página oficial, la ACNUR Colombia, cuantifica para marzo 2018, a 277 a las personas refugiadas, 625 los solicitantes de asilo y 11 apátridas, sin especificar el periodo de tiempo. Por su parte, la Cancillería Colombiana en los informes al congreso, (fuentes disponibles en línea) para la legislatura julio 2016-julio 2017: informa que a la fecha de preparación de dicho informe, se contaba con 278 solicitudes, de las cuales 31 fueron rechazadas, 10 solicitudes tuvieron desistimiento; se habían expedido un total de 12 actas de no comparecencia y 234 se encontraban en trámite.

Actualmente el Estado Colombiano, simplificó a tres categorías de visado para extranjeros mediante la Resolución 6045 de 2017<sup>72</sup>: Visitante (V), para quienes permanecen temporalmente en el país sin vocación de permanencia, incluye 16 tipos de actividades y hasta 7 subcategorías más bajo el título de cortesía. La visa de Migrante (M) se otorga a los extranjeros que tienen “intención de establecerse, y no cumplen los requisitos para solicitar visa de Residente las cuales desagregan un total de 11 actividades, en el marco normativo anterior, se reconocían como Temporales, entre ellas, cónyuge, residente Mercosur, trabajador, estudiante, refugiado. Por consiguiente, la visa de Residente (R), para quienes desean fijar su domicilio permanente en Colombia y en la que se pueden distinguir 5 subcategorizaciones: Personas que hayan renunciado anteriormente a la nacionalidad colombiana; padre o madre de nacional colombiano; titulares de visas M (en los numerales 4 al 11); beneficiarios de visa Residente y por último Inversionistas en los momentos especificados. Las visas deberán ser tramitadas por todos aquellos extranjeros buscan desarrollar actividades no contempladas en los permisos de ingreso y permanencia otorgados por Migración Colombia a su ingreso o que requieren del reconocimiento

---

<sup>72</sup> Resolución Expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, publicada en el Diario Oficial No. 50313 del 02 de agosto de 2017. El inicio de su vigencia sería el 15 de noviembre del año 2017.

de otras autoridades para ejercer dichas actividades, así como aquellas nacionalidades que por motivos de soberanía o reciprocidad, deben tramitar un visado para cualquier tipo de actividad a desarrollar en el territorio nacional.

El listado de los países que poseen o no restricciones de visado, se encuentra establecido actualmente en la resolución 1128 del 14 de febrero de 2018, *“Por la cual se dictan disposiciones sobre exención de visas y se derogan las Resoluciones números 439 de 2016, 5622 de 2017 y 6771 de 2017”*. El art 1, señala una lista de 95 países que no poseen restricción de visado para ingresar al país, en el art 2, se despliega el listado de 65 países cuyos nacionales deberán tramitar visado ante las Oficinas Consulares de la República de Colombia, antes de su ingreso. Por su parte, el art 3 y sus párrafos indican excepciones para nacionales de Camboya, India, Nicaragua, Myanmar, República Popular de China, Tailandia y Vietnam, que posean visa o permiso de residencia de Estados Unidos y la comunidad Schengen<sup>73</sup>; Nicaragüenses titulares de visa o residencia canadiense o extranjeros que posean visa de alguno de los países integrantes de Alianza Pacífico. Se puede concluir, que los nacionales que figuran en el artículo dos de la mencionada resolución, se caracterizan por pertenecer a regiones geográficas de alta conflictividad interna, reservas de seguridad nacional o alto volumen de migración indocumentada, en otros casos, a razones de reciprocidad en el tratamiento de connacionales.

Una novedad adicional que presenta la resolución 6045 de 2017, lo constituye el nuevo visado de Cortesía del numeral 6 (artículo 11) *“Al extranjero a quien habiéndosele tramitado procedimiento de refugio no se le haya reconocido tal condición, pero que, no obstante, a juicio de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, su situación*

---

<sup>73</sup> La vigencia mínima del documento presentado deberá ser de ciento ochenta (180) días al momento de ingreso al territorio nacional y no se permitirán visas de tránsito aeroportuario.

amerita la aplicación de la medida complementaria prevista en el artículo 2.2.3.1.6.21<sup>74</sup> del Decreto 1067 de 2015” hasta el momento, de las fuentes consultadas, no se evidencian específicamente cuantas visas de visitante de cortesía, han sido otorgadas desde noviembre 2017, ni una caracterización de los extranjeros a las que se le hayan otorgado.

### **6.6. Perfil de Gobernanza Migratoria: La República de Colombia. IGM de la OIM.**

En el desarrollo conceptual y contextual de la migración, se hizo mención de la herramienta Índice de la Gobernanza Migratoria IGM, desarrollado por a OIM y la Economist Intelligence Unit (EIU). Como fue anunciado en su momento, se presenta el perfil para la República de Colombia<sup>75</sup> describe las estructuras de la gobernanza de la migración del país, menciona ejemplos de áreas bien desarrolladas, así como las áreas que requieren desarrollar, evaluadas por las seis dimensiones de los IGM (Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Economist Intelligence Unit, (EIU), 2018)

El primer título desarrollado describe el marco normativo internacional (Convenciones internacionales ratificadas) y la Gobernanza migratoria que va, desde la Constitución Nacional hasta la serie de resoluciones y decretos, entre ellas, la Resolución 6045 de 2017. Aunque menciona el marco para la reparación de víctimas y el retorno, posee un énfasis especial en las medidas normativas del gobierno en relación a los migrantes venezolanos, sin hacer mención de

<sup>74</sup> ARTÍCULO 2.2.3.1.6.21. “Medidas complementarias. En los casos que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado lo estime necesario, adelantará las gestiones tendientes al trámite de documentos para los solicitantes a quienes no se les haya reconocido la condición de refugiado, a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta al refugio o la salida definitiva del país, dentro del término previsto en el artículo 2.2.3.1 .6.14 del presente decreto”.

<sup>75</sup> El informe completo puede ser consultado en el enlace <https://migrationdataportal.org/es/snapshots/mgi/colombia#0>. Extraíble en PDF de 10 hojas

otros grupos de migrantes que han representado aunque no en el impacto masivo, procesos migratorios y fenómenos importantes.

En el mismo orden, en relación a la *Formulación de políticas basadas en datos y aplicación de enfoques de gobierno integrados*. Describe el marco institucional y lo cataloga como un marco sólido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería), la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CNIM), Sistema Nacional de Migraciones (SNM), a Comisión Intersectorial para el Retorno y las Oficinas de Atención al Migrante. No se hace ningún tipo de referencia a que este marco normativo dispuesto desde el CONPES 3603, posee falencias en relación a la inmigración a pesar que haya sido ampliamente ligado al tratamiento del fenómeno de la migración venezolana.

El análisis sobre el ítem *Forjar alianzas duraderas para abordar la migración y las cuestiones conexas*, se realiza un esbozo de los procesos consultivos regionales sobre migración de los cuales Colombia hace parte, así como los espacios de integración regional, acuerdos con otros países para facilitar la gestión de movimientos migratorios (se menciona España), la participación de la sociedad civil en la “Mesa Nacional de la Sociedad Civil” y la creación “Incubadoras de Diásporas de los Saberes para América Latina”, cuyo objetivo es la “identificación, caracterización y articulación de los colombianos altamente calificados que residen fuera del país” (Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Economist Intelligence Unit, (EIU), 2018, pág. 6)

El índice 4, *Fomentar el bienestar socioeconómico de los migrantes y de la sociedad*, menciona entre otras, los procesos de supervisión del mercado laboral encabezado por el Ministerio de Trabajo y de oferta de empleo por parte del SENA, la convalidación de títulos con el Ministerio de Educación así como su integración en los espacios como Alianza Pacífico,

Mercosur. En este punto se evidencia la primera recomendación, relacionada a los estudios e integración de la información en relación a la migración laboral y remesas.

*En el índice 5 Abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis, concentrándose en cuatro elementos esenciales: la política de gestión de riesgo de desastres, la condición de refugiado, el retorno después del conflicto y migrantes afectados por desastres naturales, para los cuales se menciona el elemento institucional y objetivos. La recomendación se orienta en generar dentro de los planes nacionales para la atención de crisis, el componente de la migración en atención a la prevención y preparación.*

Por último, el índice 6 *Asegurar que la migración se efectúe de manera segura, ordenada y digna*, desarrolla todos los componentes de gestión de la migración en cabeza de la UAE Migración Colombia, los desarrollos tecnológicos para facilitar los trámites dentro y fuera del territorio nacional y la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se puede catalogar al documento, como una revisión del marco normativo e institucional que en líneas generales, permite tener una idea integral de la gobernanza de la Migración en Colombia. Fue consultado en espera y observancia de su objetivo, para evaluar las recomendaciones en torno a la necesidad de actualizar uno u otro componente o tal vez, una calificación en relación a los índices, es decir, en relación a las falencias de la articulación institucional o la integración del marco normativo tanto para la emigración de Colombianos como para la inmigración, bien sea esta en desarrollo de los avances económicos o de las circunstancias exógenas que plantean escenarios de crisis. Sin embargo, se rescata de éste, que se evidencia un ambiente propicio para la gestión y planeación en torno a la migración, sí tanto uno como otro componente (instituciones y normas), se articularan



gradualmente o permitieran la adaptación a las nuevas dinámicas y fenómenos. No se hacen anotaciones precisas sobre algún tipo de calificación y observación general.

## 7. El Fenómeno de la Inmigración Venezolana a Colombia

A nivel mundial la migración ya era un problema global que no suscitaba gran interés y que empezó a ser parte de la agenda mundial, en gran medida por los acontecimientos del 11 de septiembre que implicaron grandes acciones de seguridad y reforzamiento fronterizo. Sus decisiones limitaron un camino que parecía no tener marcha a tras cuando se hablaba de mundo globalizado, de políticas de apertura de frontera, pasaporte común, facilidad migratoria. Las restricciones empezaron a repercutir en las poblaciones ya asentadas y comunidades que crecían silenciosamente en los países de destino. Hoy por hoy, los grandes presupuestos de tecnología y seguridad en fronteras se vuelven ínfimos, frente al coste que implican las problemáticas sociales y las repercusiones en los núcleos familiares de los migrantes.

Se han analizado los elementos discursivos, estructuras, los sistemas y factores que ampliamente han influenciado e influenciarán en los tomadores de decisión con relación a la migración en Colombia, por ello como se planteó, es hora de retomar el fenómeno migratorio de mayor impacto en la región, para visualizar aquellos factores del estudio de la migración desde un enfoque multidimensional, partiendo del migrante, sus motivaciones y como estos transfiguran en diversos patrones de movilidad y establecen nuevas dinámicas sociales y redes. De igual forma, permitirá analizar las acciones de la gobernanza, los dispositivos de tención y como incidirán en hacia la transformación de una nueva política.

La Migración es un fenómeno social, cuyo estudio debe tener como origen y esencia el ser humano, en primer término porque es realizado por las personas, tiene sus causas y provoca consecuencias de manera individual y en los colectivos de donde se origina y en los que desea establecerse. Desde el principio mismo del hombre, su instinto de supervivencia, lo ha

impulsado a movilizarse espacialmente hacia lugares para lograr su bienestar o sus ambiciones (las dos son parte de la pirámide de necesidades), tal vez por ello, la gran mayoría de las teorías que buscan dar explicación a los fenómenos migratorios se han orientado a líneas de la disciplina económica, reduciendo las variables a mercado laboral, gasto social, remesas, entre otras. La pregunta en ese caso es que es lo que se busca controlar, evitar, mitigar, promover, explicar, de hecho, la experiencia demuestra que las políticas restrictivas han consolidado la irregularidad, que son la misma dinámica de mercado la que ha impulsado el subdesarrollo, el cambio climático, los conflictos sociales, causas mismas de las grandes movilizaciones humanas.

La causa de las dificultades que actualmente atraviesa Colombia por el fenómeno de la migración de personas con nacionalidad venezolana, radica en su definición misma como fenómeno, desde el momento en que fue percibida como tal, lo cual fue un factor determinante para la implementación de las acciones, dentro del territorio nacional.

Desde la perspectiva de los estudios sobre migración internacional, (Micolta, 2005, págs. 60-62) reúne diversos conceptos de autores como Joaquín Arango, Jorge Tizón, Laura Oso y Cristina Blanco, con los que se puede definir bastamente como el traslado de los individuos del espacio geográfico de un país a otro (con entorno político, administrativo social y cultural diferente), que implica un cambio de su residencia (sea esta voluntaria o presionada por diversos factores), para lograr satisfacción a sus necesidades, estableciendo un cambio en sus actividades previas (reorganización en otro lugar), que se extiende en el tiempo y que en sus diferentes subprocesos (emigración, inmigración, retorno) genera afectaciones a los sujetos y los colectivos.

Aunado a lo anterior, es necesario tener en cuenta que la migración se manifiesta configurando diferentes procesos y patrones, tan diversos como sus causas, consecuencias y el acto migratorio mismo lo permiten. (Douglas & Massey, 2010), explican que el proceso

migratorio comprende tres dimensiones: social, temporal y espacial. Social, cuando se explica mediante factores políticos y económicos, y sus derivaciones afectan a la sociedad; temporal porque se desarrolla por etapas como la preparación, la partida, el arribo, implicando necesariamente procesos de interacción adaptación e integración o hasta el retorno y espacial, porque hay movilidad de un espacio geográfico a otro que implican igualmente la modificación de comportamientos y nuevas interacciones.

Los patrones, por su parte, son la clasificación o molde que se den a las características de los migrantes y sus modalidades de movilización, “ *El sentido sociológico del termino patrón, se refiere al tipo, modelo o camino que sigue el proceso migratorio en cada caso, un proceso puede tener varios patrones que se desarrollan a través del tiempo o de manera simultánea, como el casos mexicano* ” (Durand, 1994 ) citado en (Durand & Massey, 2010)Es así como, un proceso puede ser Migración intrarregional sur-sur o Migración sur-norte, mientras un patrón puede ser la migración femenina, la migración fronteriza (Durand & Massey, 2010, págs. 19-49) esta última que se caracteriza por ser temporal, de corta distancia, entre otros aspectos que la describen.

Así las cosas, la lectura de la situación, la realidad como la conocemos, se plantea desde quien hace la lectura: la sociedad colombiana, los estamentos públicos, los medios de comunicación, la comunidad internacional, el migrante. Al instante, Colombia solo gozaba de la experiencia como país de origen de migrantes, hecho que sin duda no ha podido terminar de comprender y estudiar; la llegada de extranjeros se relacionaba básicamente a procesos de movilidad repentina como el turismo, los negocios o estudios, viajeros que no tienen vocación de permanencia; los residentes y nacionalizados, pertenecen a colonias minoritarias, relacionadas a actividades comerciales y con una larga tradición histórica; finalmente, ha percibido como fenómeno, las consecuencias de las migraciones transnacionales con finalidad netamente de tránsito de grupos de migrantes

altamente vulnerables con destino a países de norte y de Europa, como es el caso de los cubanos, países africanos y asiáticos, vista más como un fenómeno de seguridad nacional a causa de la transmutación de las problemáticas internas con grupos delictivos. Así, en un escenario externo, que pareció relativamente ajeno a las expectativas de los migrantes aparece una combinación de procesos migratorios, producto de la desconfiguración política y económica de Venezuela que fueron envolviendo a Colombia, conforme se configuraban diferentes patrones, bien sea de retorno obligado de colombianos asentados en Venezuela, o de poblaciones rezagadas de diferentes oleadas de migrantes, que al no ser medidos y estudiados con rigurosidad, provocó la reacción institucional tardía, sin procurar cambios relevantes en las políticas de manejo o gestión de los flujos migratorios crecientes en frontera.

Resulta de por sí una paradoja, que en el momento en el que Colombia tenía un proyecto ambicioso de apertura al mundo en el postconflicto, de consolidar relaciones y socios estratégicos en materia de mercados e inversión, no le haya dado la importancia a fortalecer y preparar al país en materia de política migratoria y que sea precisamente su política exterior permisiva, uno de los factores que terminó favoreciendo la agudización de la crisis interna del vecino país. La emigración venezolana, no representaba en sus orígenes un problema para Colombia, en primer término porque no era el destino principal de las oleadas y porque las primeras migraciones se dieron en el flujo de personas que son deseables en cualquier territorio, bien sea por su capacidad económica (inversionistas que huían de un régimen restrictivo) profesionales con alta demanda en el mercado laboral colombiano (ingenieros del sector de hidrocarburos), artistas, entre otros.

### **7.1. Antecedentes progresivos de nivel económico y político.**

No se necesitaban estudios muy profundos para proyectar que tarde o temprano se desatarían oleadas relacionadas a las poblaciones menos favorecidas (primero fueron sectores económicos fuertes y luego poblaciones clase media) pero Colombia al no considerarse atractiva en sus alternativas, hizo caso omiso al reconocimiento de los antecedentes generales de la crisis, que servirían de sustento para la creación de alternativas. A continuación, se enuncian algunos en consideración evidentes desde el análisis de medios de comunicación:

- Deficiente manejo macroeconómico, combinado con la volatilidad del precio del crudo en el mercado internacional, el cual era fuente inequívoca de los ingresos de las dos naciones.
- Proyecto programático y modelo económico no favorable a socios estratégicos de la región que venía consolidándose en otras naciones de Sur y Centroamérica.
- Cierre continuo de empresas, por falta de insumos, baja fluctuación monetaria. Las empresas que no cerraban, se estaban retirando del mercado venezolano a causa de la transgresión a libertades económicas. Los trabajadores de esas empresas quedarían cesantes y sin posibilidades de sustentar las necesidades de sus familias.
- Progresivo y fuerte incremento de los niveles inflacionario y desabastecimiento.
- En relación a Colombia, la fuerte dependencia a Venezuela como cliente de exportaciones, fue tomada como herramienta para presionar ante las relaciones políticas inestables de los dos gobiernos, al punto que Venezuela ya venía mostrando incumplimientos en pagos de exportaciones, afectando a los empresarios colombianos.
- La zona de frontera de los dos países se encontraba aislada de la atención de los gobiernos centrales, hecho que permitió por mucho tiempo una dinámica propia con fuerte arraigo y dependencia económica al comercio, favorecido por mecanismos subsidiarios de los productos

de consumo y la gasolina, que procreó entre otras cosas, dinámicas delictivas organizadas que no fueron contrarrestadas a tiempo sin evidenciar el fuerte deterioro de la región.

- Gobernantes regionales en la zona, eran opositores del gobierno oficialista en Venezuela, hecho que buscó ser atacado con políticas restrictivas a nivel de gobernabilidad, bloqueando los proyectos con avance en la región.

- Deficiencia en la prestación de servicios básicos como la salud y la precariedad nutricional, incrementan la fragilidad de poblaciones como los niños, adultos mayores, madres gestantes y lactantes y enfermos prioritarios.

A nivel migratorio:

- Incrementos progresivos de flujos migratorios en la región, relacionados a poblaciones de clase media, académicamente preparados en búsqueda de economías estables y desarrollo profesional.

- Experiencia de migrantes laborales en el marco de la consolidación de los procesos de migración Sur-Sur favorecidos por mecanismos como Residencia temporal Mercosur.

- Evidencias de cambio normativo de la migración en la región como consecuencia de la visualización del fenómeno, otros países ya venían implementado mecanismos de regularización.

- Alternativas de transporte reducidas en el vecino país a causa de la devaluación monetaria y falta de garantías para la operación de aerolíneas, que ocasionaría traspasar la frontera por vías como la terrestre.

- Bloqueo en la expedición de documentos de viaje y trámites como el apostillaje; deficiente capacidad de servicio de las representaciones consulares; altos costos de los trámites para de documentos solicitados en los diferentes países debido a la corrupción.

- Venezuela era un país con cero experiencias migratorias, mayormente receptor de migrantes, por lo tanto, no contaba con redes de apoyo fortalecidas en otros países, haciendo muy impredecible los destinos que se podían configurar. Estos últimos grupos poblacionales, ya poseían un detrimento económico más alto que limitaría los recursos para traslados más distantes, siendo Colombia un destino muy probable, primero por compartir aspectos culturales, contar con conocidos retornados, facilidad para que los pioneros establecieran con un riesgo mucho menor, un punto de partida posterior hacia otro país o para retornar si era necesario.

- Alta presencia de migrantes colombianos con periodos prolongados de ausencia, en muchos casos desplazados por la violencia en Colombia, con arraigo familiar y sin redes de apoyo en Colombia, de los cuales no se tenía conocimiento de sus características y situación.

- Crecimiento del número de colombianos deportados antes de la crisis fronteriza del año 2015.

Aunque no desearan estabilizarse en el territorio colombiano, al tener como destino a naciones del Sur del continente, estos grupos de migrantes, por situaciones como las planteadas anteriormente, serían altamente vulnerables durante sus prolongados traslados por tierra, primero porque los puestos de control migratorio de ingreso a Colombia, podrían estar lejos de su punto de entrada, implicando un ingreso irregular que ocasionaría evadir contacto con autoridades durante su estancia. En segunda medida, las características físicas del territorio con variaciones de climas, altos tramos sin presencia de asentamientos poblacionales; pequeñas poblaciones sin servicios básicos, sumado a la presencia de diferentes grupos delictivos.



## **7.2. Recuento histórico de los elementos motivadores de las oleadas migratorias de venezolanos.**

Hugo Chávez llega a la agenda política de Venezuela en 1992, al liderar una rebelión cívico militar fallida contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez. Dos años después, mediante indulto otorgado por el entonces presidente Rafael Caldera, sale de la cárcel a la contienda política, recorriendo por 4 años un país devastado por la inflación, la corrupción y el desempleo, proponiendo un plan político que finalmente en 1998, con una mayoría parlamentaria de izquierda, gana las elecciones en un país tradicionalmente bipartidista.

Era un estado de negación, la respuesta popular a la gran debacle neoliberal que favorecía a un sector muy exclusivo de ciudadanos y extranjeros inversores, que propiciaron recorte laboral, austeridad fiscal y corrupción desmedida, desencadenando una crisis bancaria en la mitad de la década de los 90 y fundamentalmente afectando a los sectores más pobres de Venezuela, que en 1996, se encontraba casi la mitad de la por debajo de la línea de la pobreza, quienes al estallar la crisis, huyeron para proteger su capital, limpiando así el camino para a llegada de Chávez al Palacio de Miraflores.

Así, cierra la historia del siglo 20: nueva Constitución, nuevo nombre - República Bolivariana de Venezuela<sup>76</sup> -, y el proyecto del socialismo del siglo XXI y nuevas elecciones con el fin de relegitimar el poder. Inicia entonces el nuevo siglo para Venezuela. La reivindicación de los sectores menos favorecidos, inició en noviembre del 2001, con la promulgación de 49 decretos-leyes<sup>77</sup> expedidos por ley habilitante. Sumado a lo anterior, se promovieron medidas de tipo

---

<sup>76</sup> A lo largo del texto de la investigación se usa frecuentemente el nombre de Venezuela exclusivamente en manera de reducción a su nombre constitucional “República Bolivariana de Venezuela”.

<sup>77</sup> Entre algunas de las medidas más radicales se encuentran la Ley de hidrocarburos con la que impone un 30% de tributación a las trasnacionales y fija la participación mínima del 51% del Estado y un 30% en PDVSA en las regalías de extracción, que antes era del 16.7%. Mediante la ley de Tierras y desarrollo agrario de 281 artículos, se

económico como la liberación del bolívar en continuas medidas de revaluación, disparando el precio del dólar y llevando los niveles inflacionarios a límites insospechados; así, a cierre del 2001, se presentaba un crecimiento negativo del Producto Interno Bruto (PIB) en cuatro puntos, baja en el precio del petróleo en casi el 22%, baja en la balanza comercial.

Para entonces Hugo Chávez contaba con una gran popularidad en los sectores marginales, capaz de contrarrestar el poder de sectores sindicalistas, de empresarios e intelectuales, significando la pérdida del poder de la clase dirigente, el banco central y la industria petrolera. Entre los 6 primeros años del siglo 21, la instauración del nuevo modelo, sumerge a Venezuela en luchas opositoras y un golpe de estado aunado a un paro petrolero para presionar el derrocamiento de Chávez, que le costó al país pérdidas de 10.000 millones de dólares. En respuesta, el gobierno realizó el despido masivo de 19.000 empleados y directivos, según (Freitez, 2011) los profesionales calificados que aparecían en la lista de despidos, fueron inhabilitados para ser contratados en empresas del estado o las que contrataran con él; igual suerte corrió otra lista que se preparó con los firmantes del referéndum revocatorio, los cuales, no podían aspirar tampoco a beneficios sociales instaurados por el gobierno.

Gana un referéndum del año 2000 que le permite fortalecer una Confederación de trabajadores y sustituir a líderes sindicales que llevaba más de 12 años sin realizar elecciones y que compartían beneficios propios de la burguesía venezolana por ser aliados estratégicos, de igual manera, posee el apoyo irrestricto de las fuerzas militares a quienes ubica en puestos de poder. Sin embargo a pesar de tener una de las reservas petroleras más grandes del mundo, la apuesta por la nacionalización y los despidos, no le permitieron tener la capacidad técnica suficiente para explotarlas.

---

eliminaba el latifundio, en un país, donde el 10% de las personas eran propietarias del 70% del área cultivable. La ley de pesca prohibía la pesca de arrastre, reservando 6 millas a la costa y los ríos para pescadores artesanales. <http://www.nodo50.org/gpm/venezuela/10.htm>

La bandera programática, que a partir del 2005 empieza a llamar “El socialismo del siglo XXI”, trajo a los sectores más vulnerables del país, bienestar en aspectos como la vivienda, la educación, salud y la alimentación, que continúan vigentes a las que llamaron Misiones Bolivarianas gastando todo el dinero que llegaba de las ganancias petroleras y apoyado por capital humano proveniente de Cuba y aliados como Rusia y China con quien se endeudó en US\$45.000 millones. Afectó gravemente la economía con el nivel de inversión social, no producía, pues el 95% de los productos de consumo eran importados y subsidiados.

En el año 2007, se crea un cuerpo de contingencia conocido como las milicias Bolivarianas cuyo origen eran los círculos bolivarianos<sup>78</sup>, con propósito de impartir ideología política y crear reservas contingentes en caso de un eventual ataque Venezuela, como alternativa para la defensa de la revolución. Años más tarde el presidente Maduro indica su plan para aumentar estos colectivos y armarlos “expandir la Milicia Nacional Bolivariana durante este año a 500.000 milicianos y milicianas con todos sus equipos, y garantizar a través de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) un fusil para cada miliciano” (Castro, 2017).

En un interesante análisis de la estrategia chavista, explica que la gran su gran debilidad de Chávez radicaba en que sus aliados más cercanos no contaban con las habilidades administrativas ni experiencia en el sector público ya que en su mayoría provenían de la izquierda o las fuerzas armadas, al punto que su gabinete fue catalogado como uno de los cinco peores de América Latina y el Caribe (Naim, 2001), con la peor política macroeconómica. De hecho, se llegó a mencionar que el ideario político aplaudido por un sector intelectual internacional, fue alejado por sus colaboradores y familiares cercanos que ya ostentaban cargos de poder, considerando esta cercanía peligrosa para sus intereses particulares.

---

<sup>78</sup> Esta denominación corresponde a unas organizaciones de base cerradas para la formación de la plataforma ideológica del modelo socialista de Chávez. Las organizaciones financiadas por el estado, le permitieron hacer frente al golpe de estado del año 2002 y recuperar la producción de petróleo luego del paro.

### 7.2.1. Hechos políticos y sociales a partir del año 2012 en Venezuela.

Precisando una vez más la importancia de reconocer los factores motivadores de la movilidad internacional, la información de los próximos apartes, constituye una recapitulación de los acontecimientos o hechos sociales, políticos y económicos que enmarcan la salida masiva de ciudadanos venezolanos de su país, así como las decisiones o pronunciamientos de Estados y organizaciones internacionales, que buscan reducir los aliados, fortalecer sanciones y representatividad de la República Bolivariana de Venezuela en las instancias deliberativas de la región. En formato de tabla, se organizan cronológicamente, titulares e información de los artículos periodísticos o notas, publicadas en los sitios web de cadenas noticiosas internacionales, como la CNN de Estados Unidos, Deutsche Welle (DW) de Alemania, Agencia France Presse, la BBC de Londres; así como los diarios, El Comercio de Perú, El País de Venezuela, El Tiempo, El Espectador, Revista Semana, Portafolio y el Heraldo de Colombia. El marco temporal del monitoreo abarca los años 2012 a 2016 y en otra tabla, el inicio de las protestas callejeras en marzo de 2017 con corte el mes de junio de 2018.

**Tabla 4.** *Cronología hechos políticos y sociales en Venezuela 2012-2016*

| Año  | Hecho político - social  |
|------|--|
| 2012 | Hugo Chávez Gana la presidencia con el 55% de la votación                    |
|      | Nicolás Presidente Maduro es nombrado Vicepresidente.                        |
| 2013 | Chávez no asume mandato por motivos de Salud                                 |
|      | Muerte de Hugo Chávez  |
|      | Presidente Maduro asume como presidente interino                             |
|      | Presidente Maduro es elegido con el 50.6% de los votos                       |
| 2014 | Entre feb y mayo se registran protestas por desabastecimiento e inseguridad, |

que deja un saldo de 43 muertos.

Fuerte recesión económica que alcanza 2.77 millones de desempleados

Desplome del precio del petróleo. Pasa de 100 US barril a 33 dólares. Hecho que redujo las importaciones de alimentos medicinas e insumos industriales.

La tasa inflacionaria se calculaba en 150%, empieza a fallar con los pagos de deuda

No hay publicación regular de estadísticas

---

Leopoldo López, líder de la oposición es acusado por general violencia a 14 años de cárcel.

Arresto del Alcalde de Caracas Antonio Ledezma y cientos de disidentes.

Acusaciones de exjefe de seguridad del presidente Maduro sobre relación de Diosdado Cabello con el Cártel de los Soles

**2015**

Oposición gana 112 de 167 escaños parlamentarios en elecciones, en 17 años de mayoría oficialista.

Lucha de poderes públicos, Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) y Consejo Nacional Electoral (CNE), entre otros acusados de servir al Chavismo.

La inflación alcanza un increíble 180.9 %.

Se desata la crisis entre Colombia y Venezuela por los cierres de frontera.

Índices de 90 homicidios por cada 100.000 habitantes.

**2016**

---

TSJ declara al parlamento de mayoría opositora, en desacato y anula sus decisiones.

El 9 de marzo el parlamento anuncia recolección de firmas para referendo

---

revocatorio, el cual es anulado por la CNE con acusaciones de fraude.

Postergan elecciones de Gobernaciones para el año 2017.

Mercosur sanciona a Venezuela, al cumplirse el plazo para adecuarse a las normas comerciales del bloque. Se proclama “el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado parte”

Saqueos y disturbios por escasez de billetes. Luego de un plazo de 72 horas para retirar de circulación los billetes de 100 bolívares, como medida para combatir las mafias internacionales.

La CNE suspende una nueva recolección de firmas con la que se buscaría la activación del referéndum. Se detiene proceso revocatorio

---

**Fuente.** Elaboración Propia

El Consejo Nacional de Comercio, asegura que casi 500.000 empresas en Venezuela, han tenido que desaparecer en los últimos 10 años (de 830.000 que funcionaban en el año 2002, solo quedan 250.000). Es alarmante que de acuerdo al dirigente gremial de Fedecámaras, Francisco Martínez, se cierran en promedio 77 empresas diarias a causa de factores como los aumentos salariales que dispone el gobierno, que en lo corrido del año han sido tres (El Universo, 2017). Igualmente el diario reporta que se calcula al cierre del año, un nivel inflacionario del 720%, cifra que varía en estimaciones, ya que el gobierno no realiza publicación de estadísticas de ningún sector, para evitar especulaciones sobre su gestión.

**Tabla 5.** *Cronología de la crisis política, económica y social de Venezuela en el 2017-2018*

| 2017   |  |
|--------|--|
|        | Tribunal Supremo de Justicia emite sentencias contra Asamblea Nacional   |
| 28-mar | Constituyente. Despojo de inmunidad a diputados e insta al Presidente Maduro a rediseñar leyes.  |
| 30-mar | La Asamblea Nacional declara las decisiones recientes como un autogolpe, lo que significa que Venezuela se encuentra en una Dictadura.   |
|        | Declaraciones del Secretario General Luis Almagro, ratificando las declaraciones de la Asamblea.   |
|        | Oposición convoca a protestas callejeras en Caracas por orden del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) de asumir las competencias de la Asamblea Nacional  |
| 31-mar | (AN). Su presidente, Julio Borges, dijo "quiero que el mundo nos ayude a decirlo con todas sus letras: en Venezuela Nicolás Presidente Maduro dio un golpe de Estado"  |
|        | Fiscal General de Venezuela reconoce ruptura del orden constitucional. Luisa Ortega Díaz, fiscal general de Venezuela se refirió así a la orden de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: "En dichas sentencias se evidencian varias violaciones del orden constitucional y desconocimiento del modelo de Estado consagrado en nuestra Constitución (...) lo que constituye una ruptura del orden constitucional". |
|        | Almagro convoca a reunión urgente para aplicar Carta Democrática   |

Interamericana a régimen de Presidente Maduro.

Reacciones de Perú (retiro del embajador) Chile y Colombia (llaman a consultas a sus diplomáticos) y España se pronuncia.

Gobierno alemán instó a Presidente Maduro a "regresar ya a estructuras democráticas"

- 
- 1-abr Inicio de protestas callejeras fin llegar a sedes gubernamentales.  
TSJ suprime dos puntos de las sentencias para asumir las competencias del parlamento.
- 3-abr Se realiza sesión extraordinaria de discusión en la OEA.  
Presidente Maduro declara presiones de este organismo para que los países rompan relaciones con Venezuela.
- 5-abr Asamblea Nacional promueve proceso para remover magistrados.  
Canciller Delcy Fuentes acusa a Almagro de incidir en Violencia. Junto con Bolivia declaran ilegal, la sesión de la OEA.
- 6-abr Primer muerto en protestas a manos de PNB (Policía Nal. Bolivariana) .  
Se aprueba la destitución de Jueces nombrados por el parlamento saliente, en procedimiento irregular.
- 7-abr Oposición exige renuncia del defensor del pueblo Tarek William Saab, por negarse a recibir solicitud de destitución de magistrados.  
Inhabilitan a Henrique Capriles, gobernador del estado de Miranda, por 15 años para ocupar cargos Públicos.
- 8-abr Se convoca a protestas a nivel nacional. Se presentan 34 heridos y detenidos en protestas, entre ellos una adolescente.



- 17-abr Fuerzas Armadas salen a las calles por orden de Presidente Maduro.
- 18-abr Fuerzas Armadas expresan respaldo incondicional
- 19-abr Oficialismo y oposición realizan marchas multitudinarias que terminan en jornada violenta.
- Autoridades incautan planta de la General Motors, quienes suspenden actividades inmediatamente y se clausuran 2500 puestos de trabajo.
- Se confirma la muerte de 3 manifestantes: dos jóvenes y un miembro de la Guardia Nacional.
- 20-abr Aparecen símbolos nacionales de la protesta. Mujer adulta mayor se para frente a una tanqueta.
- Saqueos y aumento de la presencia militar en las protestas, ataque a hospital.
- Comunicado de 11 países de Latinoamérica condenado la violencia represiva en las calles
- 21-abr Protestas desencadenan disturbios en Caracas. Se presentan de 12 muertos, electrocutadas o con arma de fuego.
- 22-abr “Marcha del silencio” como homenaje a las muertes ocurridas en marco de las protestas (22 personas).
- 24-abr Marcha de apoyo a Presidente Maduro.
- 25-abr Las protestas suman 30 muertos.
- 26-abr Gobierno oficialista anuncia retiro de la OEA, por aprobación de reunión de Cancilleres en torno a la situación de Venezuela.
- Amnistía internacional denuncia persecuciones a opositores y detenciones sin

orden judicial.

- 30-abr Pronunciamiento del Papa Francisco y un llamado al diálogo
- 
- 1-may Presidente Maduro convoca Constituyente para el 30 julio, firma decreto, que le permitiría reorganizar el Estado y la redacción de una nueva constitución.
- 3-may Más enfrentamientos, joven muerto en el estado de Baruta.  
Senadores de Estados Unidos promueven sanciones a funcionarios de Venezuela.
- 4-may Gobierno publica video de Leopoldo López, luego de fuertes rumores sobre la salud del dirigente opositor preso.  
Asamblea Nacional cuelga Pancarta gigante con la frase “Presidente Maduro Dictador” en el edificio sede de esta corporación.  
Estudiantes marchan hacia el Ministerio de Justicia.
- 6-may Mujeres de ambos bandos salen a las calles a protestar. Ya se suman 36 muertos en protestas.
- 7-may Derriban y arrastran estatua de Hugo Chávez  
El gobierno activa el Plan Zamora, con el que pretende juzgar militarmente a
- 8-may 700 detenidos durante las protestas. La comunidad nacional e internacional denuncian el hecho.  
Nuevas y fuertes protestas en contra de la Constituyente.
- 10-may Hombre muerto en Mérida suma ya 38 a la lista de decesos.
- 12-may Destituyen a ministra de salud por publicar cifras, después de dos años.  
Denuncia internacional por inclusión de dineros no declarados en campañas de

Chávez a la presidencia en el año 2012.

- 16-may Muerte de adolescente en protestas de Palmira. Saldo de 42 muertos en las calles.
- 17-may Víctima 43. Joven de 15 años en Táchira
- 18-may Estados Unidos sanciona a 8 magistrados de Tribunal Superior. Congelación de activos y prohibición de realizar transacciones financieras a los ciudadanos estadounidenses.
- 19-may Joven atropellado en protestas Maracaibo. Saldo 45 muertos
- 19-may Conferencia Episcopal rechaza Constituyente, sugiere elecciones
- 20-may Protestas “somos Millones” del día 50 colma las calles.
- 22-may Joven de 19 años muere en Los Pozones. Saldo 49 muertos
- 23-may Se confirman ya 53 decesos en protestas.
- Presidente Maduro entrega bases comiciales al Centro Nacional Electoral (CNE).
- 24-may Fiscal Ortega confirma ya 55 muertos y 1022 heridos en protestas, el último joven impactado por bomba lacrimógena. Víctima 56 en Maracaibo.
- 25-may Imputación de cargos a tres guardias por muerte de estudiante de 22 años. Víctima 58.
- 28-may Se investiga muerte de joven de 20 años en manifestación en Lechería, que sería la víctima 59.
- 30-may Luisa Ortega Fiscal general desafía al oficialismo
- 
- 1-jun saldo de 62 muertos, mujer de 46 años y un juez en barricadas de Caracas
- 7-jun Detienen a policías que robaron a manifestantes, con prueba de video

- 8-jun Fiscal Ortega presenta recurso de nulidad contra la Constituyente
- 13-jun diputado oficialista pide revisión médica de la fiscal para declararla demente
- 15-jun Fiscal presenta tres nuevos recursos para impedir Constituyente
- 20-jun Día 80 de las protestas
- Muerte de joven de 17 años por uso excesivo de la fuerza suma 74 víctimas
- 21-jun Sala plena del Tribunal de Justicia Admitió solicitud de Antejudicio a la Fiscal acusada de “presunta comisión de faltas graves en el ejercicio de su cargo”.
- 27-jun Policía sobrevuela en helicóptero el TSJ en protesta pidiendo renuncia de Presidente Maduro.
- Dos nuevas muertes. Saldo 77 decesos y 1419 heridos.
- 28-jun El TSJ imparte de nuevas facultades para investigación defensa y supervisión al Defensor del pueblo.
- 29-jun Víctima 80 joven en Maracaibo
- 29-jun Ministerio Público imputa al excomandante de la Guardia Nacional Bolivariana por presunta comisión de violaciones a DDHH.
- 
- 3-jul Oposición convoca Consulta Popular
- 4-jul Saldo de 91 víctimas de las protestas
- 8-jul Casa por cárcel a opositores detenidos Ledezma y López
- 16-jul Consulta de la oposición. 7,6 millones de venezolanos votaron la consulta, el 98% rechaza la Constituyente y pide llamado a las elecciones.
- 17-jul Comunidad Internacional pide reconocer resultados de la consulta y no realizar Constituyente.
- Oposición convoca paro de 24 horas

- Venezuela declara como personas no gratas a los 5 expresidentes que acompañaron el proceso consultivo de la posición
- Presidente Trump, anuncia medidas económicas fuertes sí se realiza la Constituyente.
- 18-jul Estados Unidos amenaza con sanciones económicas.
- Senadores de Colombia y Chile denuncian a Presidente Maduro en la Corte Penal Internacional (CPI)
- Víctima 98
- 20-jul Paro cívico nacional
- 21-jul Asamblea asigna 33 jueces para reemplazar al cuerpo jurista elegido en procedimiento irregular de la Anterior Asamblea.
- 22-jul Capturan al Magistrado Ángel Serpa nombrado por la Asamblea Nacional, por acciones de Coerción contra la Asamblea declaradas por el TSJ. Dos magistrados renuncian Los demás magistrados piden asilo
- 27-jul 111 víctimas es el saldo de las protestas a tres días de la Constituyente
- Oficialismo realiza Constituyente. CNE anuncia una votación del 41,53% es decir 8 millones de votos. Día de violencia con un saldo de 10 muertes que suman ya 125 víctimas en total.
- 
- 1-ago Devuelven a cárcel a opositores Ledezma y López
- Nicolás Presidente Maduro es incluido en la OFAC o “lista Clinton”.
- 2-ago Empresa encargada del conteo denuncia manipulación de resultados. Se cree que la manipulación ascendió a un millón de votos.

- 3-ago Fiscal Luisa Ortega anuncia apertura de investigación por manipulación de los resultados de la Constituyente y pide suspensión inmediata a la instalación de la Constituyente.
- 4-ago Destituida la Fiscal Luisa Ortega, por la ANC
- 6-ago Ataque a una base Militar por parte de exmilitares que se manifiestan en contra del régimen. (Posible inicio de una fisura en las fuerzas armadas).
- 8-ago Cancilleres de América (17 países) rechazan Constituyente
- 16-ago 37 muertos y 14 heridos Ocurrió durante el ingreso de una unidad especial del Ministerio de Interior al Centro de Detención Judicial. La revuelta se dio cuando una comisión mixta de la Policía Nacional Bolivariana y la Guardia Nacional Bolivariana practicaba una requisa.
- 16-ago Allanada casa de ex fiscal Luisa Ortega
- 17-ago La Asamblea Nacional Constituyente abrió una investigación contra algunos políticos y activistas a quienes acusa de promover la violencia durante las manifestaciones en contra del gobierno
- 18-ago Ex fiscal Luisa Ortega escapa de Venezuela y con rumbo a Colombia.
- 23-ago Vicepresidente EU, se reúne en Miami con la oposición
- 24-ago Sale del aire Caracol y RCN televisión en Venezuela
- 25-ago EU, mediante decreto prohíbe transar nueva deuda emitida por Gobierno Venezolano y Empresa Petrolera.
- Prohíbe pago de dividendos al Gobierno y transacciones con bonos del sector público.
- 
- 2-sep Prohíben a Lilian Tintori salir del País

- 12-sep Se convoca para el 15 de octubre elecciones regionales.  
Delegados y oposición viajan a Republica Dominicana, invitados por el
- 13-sep presidente Danilo Medina para intentar dialogar para salir de la crisis en Venezuela.
- 26-sep La oposición señala que no hay garantías de diálogo, reclamando gestos como la liberación de opositores. No asistirán a reunión programada para el 27 de sep.
- 
- 1-oct La inflación acumulada desde septiembre de 2016 alcanzó 1.083%.  
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, condena el cierre de 54 medios de comunicación en Venezuela.  
El Consejo Nacional Electoral (CNE) ha proclamado que los candidatos del oficialista Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) obtuvieron 17 de los
- 15-oct 23 Estados en disputa, la Asamblea declara fraudulento el proceso electoral 308, es decir, el 91,9% de los municipios del país, según los datos totales conocidos este lunes
- 
- nov La deuda de PDVSA con los chinos y los rusos se ubica en 40 millardos de dólares, la cual se estaría pagando con petróleo y permitiendo la intervención de empresas de estos países en producción.
- 3-nov Canadá impone sanciones al presidente Nicolás Maduro y a otros 18 altos funcionarios del gobierno de Venezuela
- 17-nov Antonio Ledezma escapa de Venezuela hacia Colombia para viajar a España  
Gobierno se reúne con tenedores de bonos del país para intentar renegociar la deuda externa.  
La UE anuncia sanciones a Venezuela.

Venezuela empieza a presentar hiperinflación, al subir del 50% de inflación por mes.

---

3-dic Maduro presentó el domingo una moneda virtual, el “Petro”, respaldada por las reservas de crudo.

10-dic Oficialismo obtiene el 91,9% de los municipios del país en elecciones municipales y elimina las alcaldías de Caracas y Alto Apure.

Maduro decreta aumento de 40% del salario mínimo, es el séptimo incremento en el año.

la inflación acumulada en los 11 meses de 2017 se ubicó en 1.369%, según la Asamblea Nacional

## 2018

12-ene Retoman conversaciones entre el gobierno y la oposición en República Dominicana.

Saqueos de comida en varias localidades del estado Mérida, dejan 4 muertos y heridos.

15-ene Ex policía que robó helicóptero, muere abatido por la Policía Nacional de Venezuela

23-ene CNE. convocan las elecciones presidenciales para el 22 de abril del 2018

24-ene Henri Falcón anuncia su candidatura presidencial

---

Excluyen a Venezuela de la octava Cumbre de las Américas.

Feb Maduro es proclamado candidato del oficialismo para elección en abril.

---

Venezuela retrasa las elecciones al 20 de mayo

Mar Maduro le quita tres ceros a la moneda de Venezuela.

---



Liberan a 20 presos políticos en Venezuela.

Maduro consiguió cerca de 5,8 millones de votos para asegurarse así su segundo período presidencial.

Mayo El BID suspendió préstamos a Venezuela

---

Diosdado Cabello fue elegido presidente de la Asamblea Constituyente.

Delcy Rodríguez fue nombrada vicepresidenta de Venezuela.

Jun Maduro anuncia que triplicará el salario mínimo en Venezuela.

---

Clasificada como una dictadura por la comunidad internacional, responde concretamente a muchas características propias de estos regímenes autoritarios y los patrones de emigración resultantes. (Douglas & Massey, 2010, pág. 31) señalan que tienden a ser restrictivos con la emigración de sus nacionales y el arribo de extranjeros, utilizando por ejemplo medidas como la restricción en la emisión de pasaportes, reducción de visados, deportaciones. Sin embargo, es altamente conveniente en muchos casos, permitir la salida de disidentes que entorpezcan el ritmo de su proyecto ideológico, para luego “cerrar las puertas”. Como ejemplo, se señalan los casos de República Dominicana en la dictadura de Trujillo; la dictadura Pinochet en Chile y el caso extremo de Cuba.

### **7.2.2. Emigración Venezolana en el periodo Chávez.**

Entre 1999 y 2009, el cambio político y económico generó también una variación radical en la historia migratoria de Venezuela. Mediante la revisión de diversos autores, sobre testimonios de migrantes ubicados en diferentes lugares del mundo, se pueden definir grupos específicos, en

función de la motivación de la migración, relacionada a factores en origen y a la capacidad para migrar, es decir, los elementos que favorecen la elección del lugar de destino y la posible estabilidad en dicho destino.

En relación a la primera parte de este planteamiento, es importante reconocer que el tema migratorio, por lo menos en lo que tiene que ver con la emigración venezolana, no era parte de su política ni de los estudios e investigaciones, ya que durante su historia como nación, no habían ocurrido hechos de impacto que provocaran movilizaciones internacionales. La situación de Venezuela antes de la llegada de Hugo Chávez al poder, aunque no era la óptima para la mayoría poblacional, se mantenía gracias a un modelo económico que permitía buscar alternativas a las crisis, a pesar de su corrupción y a pesar del descalabro, porque antes del socialismo del siglo XXI (en sus extremos temporales), también habían marchas, también había pobreza, pero los pobres no tenían un líder que impulsara su insurrección y eso fue Chávez, la voz de la revancha.

Es así como y reiterando varios aportes de la recolección histórica de hechos, las diferentes fases del gobierno chavista y posteriormente la era Maduro, develan las motivaciones de los diferentes grupos:

- *los empresarios y familias alto poder adquisitivo*. Medidas restrictivas de mercado, leyes para la nacionalización y expropiaciones que ponían en riesgo su capital; la incertidumbre jurídica por un gobierno que poseía el control de los estamentos públicos que nunca promovieron acciones contra el Estado. Para los grupos de oligarcas, como los llamaba Chávez, el temor era llegar a ser la Cuba de Suramérica (Guardia, 2007, pág. 188). Por ello, al igual que en Cuba, los que tenían como irse, lo hicieron tan rápido como pudieron y con ellos sus empresas y sus familias, fortalecidos en su poder económico, que dista de ser un peligro para las economías de destino.

Principalmente estos grupos emigraron a Estados Unidos y España. (Freitez, 2011) asegura, citando cifras de la CEPAL, que Estados Unidos pasó de 42 mil venezolanos en 1990 a 107 mil en el 2000 y que, de acuerdo con la Encuesta de Comunidades Americanas<sup>79</sup> entre los años 2005-2007 llegó a un estimado de 158.000.

Otro aspecto que favoreció a este grupo de migrantes, fueron los antepasados extranjeros que crearon lazos de consanguinidad, producto de una política de puertas abiertas generadas en el país entre los años 48 y 58. Muchos jóvenes y familias viajaron países europeos, principalmente España, Portugal e Italia, haciendo uso de su doble nacionalidad (Páez, 2015) y (Castillo & Reguant, 2017) A este grupo se suman los venezolanos, con estudios profesionales y postgrados, favorecidos por contar con otra nacionalidad como se mencionó en el grupo anterior, poseer visas para su estancia en otros países o que su alto perfil profesional y contactos, les permitió gestionar un empleo antes de su partida.

### **7.2.3. Grupos de Migrantes en Colombia. Las Dos Primeras Oleadas.**

Aunque en este periodo, Colombia no figuraba entre los principales destinos de la emigración venezolana, la presencia de algunos grupos particulares fue notable, ya que, como ya se ha mencionado, no poseía una tradición de receptor de migrantes. Dicho esto, se pueden distinguir:

- Los trabajadores de nivel gerencial y técnicos del sector petrolero producto del despido masivo en PDVSA que ingresaron rápidamente al mercado laboral.
- Empresarios que en virtud de las grandes similitudes del perfil del consumidor colombiano con el venezolano, radicaron sus empresas que originariamente ya estaban expandiendo o adquirieron alguna para ingresar al mercado, en sectores como el energético,

---

<sup>79</sup> American Community Survey (ACS), para ver más fuentes de la migración venezolana en Estados Unidos, se puede revisar las fuentes del documento LA EMIGRACIÓN DESDE VENEZUELA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA de la citada Anitza Freitez.

comerciales o alimentos (portafolio Junio 2012). En modo de contextualización, la inversión en millones de dólares ha fluctuado siendo los más importantes el 2007 con 106.5, 2012 con 111.4 y 2014 con 113.6 millones (El Heraldó, 2016).

- Investigadores, escritores y artistas, entre ellos cantantes y actores buscando contratación en medios de comunicación.

- Venezolanos que gozaban de doble nacionalidad por sus padres colombianos<sup>80</sup> “*La migración en Colombia es muy particular. Se trata de muchos colombianos que vinieron hace 30, 40 o 50 años a Venezuela y tienen descendencia, y hemos detectado incluso hasta de cuarta generación. La descendencia básicamente está retornando en forma sostenida con su doble nacionalidad*” (Vega, 2017).

- Venezolanos del núcleo familiar de los colombianos deportados o retornados y que recibieron el beneficio de la naturalización.

De igual forma, progresivamente hacia el año 2015 en adelante, inició la ola más grande de migración a Colombia, la cual con el tiempo se ha venido estabilizando, mostrando índices de flujos muy similares mes a mes. La caracterización que se propone a continuación, corresponde a las historias de vida percibidas en redes sociales, entrevistas a migrantes en YouTube, crónicas de medios de comunicación y entrevistas a investigadores como el Sociólogo Iván de la Vega<sup>81</sup> y Tomas Páez<sup>82</sup> quien recientemente lanzó el libro, *La voz de la diáspora venezolana*, producto de una investigación sobre la emigración venezolana. Esta información resulta muy coincidente en

---

<sup>80</sup> No es posible determinar la cifra de ingreso de venezolanos haciendo uso de su nacionalidad colombiana, teniendo en cuenta que su ingreso y permanencia deberá ser efectúa como colombiano, de acuerdo al artículo 22 de la ley 43 de 1993 el cual expresa textualmente que “El nacional colombiano que posea doble nacionalidad, en el territorio nacional, se someterá a la Constitución Política y a las leyes de la República. En consecuencia, su ingreso y permanencia en el territorio, así como su salida, deberán hacerse siempre en calidad de colombianos, debiendo identificarse como tales en todos sus actos civiles y políticos”

<sup>81</sup> Docente de la Universidad Simón Bolívar (USB), entre otras e investigador del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (IVIC)

<sup>82</sup> Doctorado en Planificación de la University College de Londres y Sociólogo de la Universidad Central de Venezuela

las características percibidas en los flujos migratorios regulares. Compuesto por trabajadores y jóvenes en edad productiva que se encontraban estudiando, que serán analizados independientemente ya que en forma específica, sus motivaciones o patrón migratorio es distinto.

Los trabajadores. Pertenecen a un grupo familiar en el que la manutención del hogar es una de sus funcionalidades, se encuentran entre los 29 a 45 años, pueden viajar solos o en compañía del resto del grupo familiar primario que es su cónyuge e hijos, han perdido su empleo o el nivel de salario es insuficiente para solventar la manutención familiar. Gozan como mínimo de estudios técnicos.

Poseen arraigo familiar en origen, ya que sus padres y demás grupo familiar se quedaron en Venezuela, lo que hace que busquen no alejarse demasiado de su país. Regularmente no cuentan con referentes en destino que lleven mucho tiempo, probablemente sus redes son venezolanos con doble nacionalidad o familiares que hayan viajado con anterioridad.

Sus posibilidades económicas para solventar el viaje, así como el hecho de dejar a sus familias en el punto de origen, son factores determinantes en la escogencia del país de destino, seguramente ingresaron por tierra a Colombia y se adentraron a otras poblaciones.

La decisión de viajar de un solo miembro de la familia, la toman en conjunto y mayoritariamente es el hombre del grupo familiar el que se desplaza, esto se debe a que las redes de apoyo en los puntos de destino son reducidas y viajar con la familia reviste un riesgo en caso de una deportación y de necesidad de desplazarse continuamente, poniendo en riesgo a la familia. Pueden tener referentes de compañeros de trabajo y otros familiares que ya han viajado al momento de escoger la ciudad destino.

Los motivos de desplazamiento refieren a la gran escasez de alimentos y medicinas, cierre de empresas, bajas oportunidades de empleo niveles inflacionarios muy altos y salarios por debajo

de la media en América<sup>83</sup>, aunque el gobierno ha tratado de contrarrestar los efectos, decretado varias alzas del salario (en 2017 se contabilizaron 7) y la entrega de bono alimenticio, coincidiendo con las etapas previas a la Constituyente y las revueltas callejeras.

*Jóvenes universitarios.* Se encuentran entre los 18 y 28 años de edad, regularmente ocupan el nivel de hijos dentro del grupo familiar, viajan en compañía de pares que pueden ser amigos o familiares como primos. Su experiencia laboral es mínima o nula. Su principal motivación es la situación económica familiar, bien sea porque desean aportar o simplemente con el objeto de dejar de ser una carga, de igual manera, la inestabilidad e inseguridad física, ya que la mayoría participó en las protestas callejeras y en parte su decisión de migrar, fue tomada por sus padres o consensuada con ellos ya, que no consideran segura su permanencia en el país. Son más arriesgados en los destinos y modos de viaje. También se cree que viajaron mayoritariamente por tierra y probablemente sean más propensos en desplazarse más hacia otros países del continente en caso de no conseguir una buena alternativa de empleo en Colombia, por lo que su vocación de arraigo es menor si consigue estabilizarse en destino.

De acuerdo al perfil migratorio del 2012 publicado por la OIM, para el año 2005 se contaba con un total de 109.953 residentes de los cuales, 50.033 eran residentes venezolanos, (OIM, 2013, pág. 64) es decir, un 46%, cifra que en relación al año 93, presentó un incremento del 16%.

Ahora bien, en relación a la migración laboral, el mismo informe señala, citando un estudio de la UNAD del año 2010, que entre los años 2002 y 2009, el mayor número de extranjeros que solicitaron permiso de trabajo<sup>84</sup> fueron de la República Bolivariana de Venezuela, seguido de

---

<sup>83</sup> Entre el 1º de mayo del 2016 y el 1 de julio de 2017, el salario mínimo integral pasó de Bs. 15.051,15 a Bs. 250.531 bolívares, que a tasa más alta corresponde a US\$ 95 dólares pero en cotización del mercado negro sería US\$31, solo sobrepasando a Cuba en la región. El artículo del periódico económico Portafolio, señala que en referencia, en Colombia bajo la misma tasa el salario correspondería a US\$250. <http://www.portafolio.co/internacional/maduro-aumenta-50-el-salario-minimo-en-venezuela-tercer-alza-en-2017-507330>

<sup>84</sup> Las cifras presentadas tienen como fuente el Ministerio de Salud y Protección Social, (en su momento Ministerio de protección social) y correspondía a una autorización conocida como certificado de proporcionalidad, que

Estados Unidos, donde los perfiles de estos dos grupos de nacionales se relacionaban en gran proporción con cargos de alta dirección. En el año 2009, las solicitudes para venezolanos fue de 1283, un 20% más que estadounidenses.

A la luz de los fundamentos teóricos de la migración y de las tendencias identificadas en los patrones migratorios del anterior punto, estas poblaciones en edad productiva, se caracterizan por desplazarse a escenarios de búsqueda de oportunidades, obedeciendo a múltiples factores de carácter macroestructural y microsocioal (García, 2011), por lo tanto, teorías como del Pull and Push<sup>85</sup> muy usada para definir las motivaciones sobre todo en migraciones de países del tercer mundo. Al ser tan general, no alcanza a integrar elementos que puedan explicar porque entre dos individuos que se encuentran en las mismas circunstancias, uno decide migrar y otro no; cómo, cuándo y con qué temporalidad emigrará (tiempo fuera de origen); escogencia del migrante dentro de un grupo familiar y explicar porque no, la razón para seleccionar destinos no atractivos por la capacidad remunerativa y diversidad de la oferta laboral como Colombia.

Tal como la autora consultada, Irene García, lo señala, el ideal sería combinar diferentes teorías con el fin de comprender el fenómeno migratorio en su complejidad, integrando al perfil del venezolano que emigra a Colombia (y tal vez posteriormente a otros países), *la teoría de redes*<sup>86</sup> Se cita a continuación una parte relacionada a los nuevos enfoques de análisis microeconómicos de los cuales se desprende la teoría de las redes:

---

certificaba el porcentaje de trabajadores nacionales con respecto a los extranjeros. Previa solicitud para contratar a los extranjeros. En el rango de esos 7 años, se expidieron 49.362.

<sup>85</sup> Este modelo de Ravenstein, explica el fenómeno migratorio desde factores de atracción y expulsión en los países de origen y destino, en criterios netamente económicos y particularmente en la medición de los salarios.

<sup>86</sup> La teoría de las redes integra la existencia de cadenas migratorias, relacionadas a lazos familiares o de amistad o conocidos que se convierten en referentes posteriores, entre los orígenes y los destinos, que tienen una gran influencia en la direccionalidad y periodización de las migraciones, no es una teoría de tipo causal, intenta explicar la existencia de los rasgos particulares del migrante y la continuidad de las migraciones.

*“Los nuevos enfoques, tanto teóricos como metodológicos, van a plantear el estudio de las migraciones desde nuevas claves, que podríamos sintetizar en: el microanálisis, para completar así la visión general del análisis macroestructural y poder descubrir las dinámicas locales y las variaciones regionales; el análisis longitudinal o las historias de vida; el análisis del individuo desde la perspectiva de la familia; y la importancia de los factores intermedios. Según estos nuevos enfoques, el individuo deja de ser un sujeto pasivo y pasa a ser protagonista de su propia historia como agente decisor y las migraciones son entendidas y analizadas en el ámbito familiar o de la economía doméstica”*

Por tanto, este enfoque centra su atención en la selección del sujeto que migra, e integra una amplia categorización de factores más allá de las causas económicas, como las causas sociales, entre las que se incluyen condiciones de vida, nivel de bienestar, vivienda, educación, huida del servicio militar; causas políticas como los marcos fiscales, sistemas restrictivos, persecuciones por oposición; los factores físicos que podrían ser medioambientales, catástrofes, entre otros de carácter más específico y relacionados a los patrones como las redes de información, percepciones de la situación. Por lo tanto, el objeto de estos estudios no se ubica en consecuencias macroeconómicas, sustentan la búsqueda de razones para la estabilización es decir, de su prolongación y perpetuación al atraer nuevos individuos, explican patrones basados en las características del hecho migratorio, combinadas con caracterización demográfica, composición familiar, características de los asentamientos, distancia en relación al origen, mercado laboral (García, 2011).

En este sentido, es preciso destacar que el venezolano que migra a Colombia, no tiene cultura migratoria, por lo que ha estado desprovisto de experiencia y redes bien formadas que apoyen su



proceso de acogida, en comparación a otros colectivos de inmigrantes latinoamericanos como el colombiano, el boliviano, ecuatoriano o peruano, por ejemplo (Castillo & Reguant, 2017).

Se perciben grupos organizados de migrantes que se han ido empoderando y utilizan las redes sociales para convocar, organizar y ofrecer ayudas. Tales ayudas pueden ir desde recomendar lugar de estadía como referencias laborales, búsqueda de cupos educativos o alimentación y contactar organizaciones para la asistencia. Esta red de apoyo en destino se ha mostrado ampliamente capacitada a organizarse con bases de datos muy completos, porque de eso depende su servicio; conoce de la normatividad por experiencia y por investigación. Y es exitosa para convocar, manteniendo vivo el arraigo cultural, el nacionalismo y la protesta a distancia, generando cohesión con el origen. Posee líderes de opinión que los representan como colectivo logrando fuerza mediática.

Esta visibilización de las comunidades por el impacto mediático, aunado en el interés que despierta la crisis interna del vecino país; se convierten en factores que promueven la inclusión de actores como las organizaciones no gubernamentales con recursos o vías de obtención, las cuales dependen de estos escenarios para sobrevivir como organización. De esta forma, el fenómeno impulsa su inserción en la agenda pública, generando medidas de acción que de una u otra forma, favorecen la llegada de nuevos migrantes, consolidando lo que se conoce como la perpetuación de los flujos migratorios (Massey, 2008).

La teoría de las redes migratorias resulta muy conveniente, para aproximarse al estudio de estos patrones, dadas las condiciones de estas estructuras o sistemas, características socioculturales compartidas entre origen y destino, nivel de proximidad física del territorio, fuentes económicas reducidas para solventar el viaje, el evitar contacto con autoridades que puedan causar un retorno prematuro; la ahora presencia de pioneros que abren caminos e

impulsan la movilidad de nuevos migrantes, que en gran medida, reduce los costos y bajan el nivel de riesgo al migrar (Massey, 2008).

Para este momento, las autoridades apuntaban a reconocer volúmenes altos de migrantes venezolanos en el país, pero no en la proporción desmedida que el imaginario colectivo presupone, tal vez, porque no se llegaba a considerar a Colombia como un destino atractivo, dadas las condiciones de desigualdad económica que se viven frente a otras economías más estables en la región. Pero como ya se ha descrito anteriormente, existen factores como el arraigo en origen, que determinan la longitud del desplazamiento para un posible retorno eventual, combinado con la inexistencia de registros que prendieran las alarmas.

Tan variados son los factores que influyen en la dinámica migratoria, que un cambio en el sistema actual del gobierno, no implica necesariamente un escenario de estabilidad suficiente para motivar el retorno de la masa de migrantes radicadas en el exterior, dado que, la recuperación económica de la República Bolivariana de Venezuela implicará no sólo tiempo y apoyo internacional. Dicho esto, deben promoverse estudios y observatorios del fenómeno de corte longitudinal, para los que la autoridad migratoria colombiana, (en la actualidad) cuenta ya con sistemas de registro que le permiten tener monitoreo de la movilidad, pero debe tener capacidad de cruzarlas con las de otras instituciones, con el fin de realizar un trabajo coordinado y complementario de la información.

La última y más impactante ola migratoria se trata posterior al análisis de la frontera, por dos razones: la ubicación temporal de los hechos, entender los antecedentes de la frontera para reconocer el impacto en los departamentos limítrofes y su relación directa con el despliegue operacional y administrativo. Igualmente, como eslabón a esa última parte y en complemento al análisis cualitativo del flujo de migrantes, se ofrece una caracterización estadística de flujos, y

los resultados de las mediciones y registros administrativos ya impulsados ante el reconocimiento de la problemática.

### **7.3. La Frontera Colombo Venezolana.**

Las diferentes etapas históricas de la relación bilateral, enmarcadas en instancias de integración binacional<sup>87</sup> datan al año 1942 (ratificado hasta el 44) en el que se suscribe el Estatuto de Régimen Fronterizo. Allí, se expresan voluntades conjuntas en visibilizar los temas migratorios de la frontera, con mecanismos de facilitación<sup>88</sup>, sanciones por incumplimiento, responsables y procedimientos de su aplicación, entre otros temas<sup>89</sup>. Años más tarde, en 1959, se realiza una revisión del Estatuto, en lo que se conoce como el Acuerdo Colombo Venezolano de reafirmación de amistad Tratado de Tonchalá<sup>90</sup> en consecuencia se aclaran ciertos términos de aplicación del Estatuto: elaboración de censo de pobladores y otros detalles que dificultaban la aplicación del estatuto.

En amplia forma dentro de un contexto regional, la integración de los dos países en el Proyecto de la Comunidad Andina de Naciones CAN, que en su objetivo “supranacional”, requería de tener un consenso de los principios teóricos y materializables de la integración, demandando políticas en diferentes niveles de gobernanza (global, nacional, local y fronterizo),

---

<sup>87</sup> En el Artículo: Tratados históricos entre Colombia y Venezuela: una mirada en el marco de las relaciones Táchira-Norte de Santander, las autoras, González May y Lanjeros Marcy, indican que históricamente se han suscrito 65 tratados bilaterales de los cuales 47 se encuentran en vigencia y que para el caso de la frontera Norte de Santander – Táchira, solo se han celebrado 5 de estos tratados. Igualmente sostienen que el 50% de estos tratados Bilaterales se desarrollaron entre el año 1990 y 2014.

<sup>88</sup> se describen el permiso fronterizo para habitantes de la frontera, licencia fronteriza para aquellos que no son habitantes pero sí nacionales de los dos países y que necesiten estar en la zona; permiso fronterizo industrial, para propietarios, arrendatarios, aparceros, Cedula Pecuaría Fronteriza, la certificación para estudiantes y permiso de turismo cooperación en temas de seguridad y lucha contra el crimen

<sup>89</sup> Texto completo del estatuto en [http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/00E3F\\_VE-05-08-1942.PDF](http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/00E3F_VE-05-08-1942.PDF)

<sup>90</sup> Texto completo en <https://www.colombianosune.com/sites/default/files/Tratado%20de%20Tonchala.pdf>

pues en efecto, se reconocía las características endógenas de cada uno de los territorios (Jiménez, 2015). Así lo ilustra la definición de ZIF en el artículo 1º de la decisión 501 de la CAN:

“Los ámbitos territoriales adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas, ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos”

Así las cosas, se realizó un trabajo arduo que involucró actores diversos para la formulación de lineamientos, comisiones de trabajo, estudios que involucraron universidades, ya que la decisión proponía 10 aspectos para limitar el espacio de aplicación de la ZIF. En ese contexto, las universidades clasificaron 33 municipios en un índice de potencialidad, sobre los cuales los gobernadores generaron un filtro relacionado a la cantidad de habitantes y área geográfica. Finalmente la selección de lado y lado de la frontera, se limitó a 17 municipios: seis de Norte de Santander y once del Táchira (M, 2007, pág. 26)<sup>91 92</sup>

Por tanto, conceptualmente la noción de frontera adquiere una doble dimensión: Linealidad y zonalidad, ya que hay una connotación jurídica en términos de la posesión de una nacionalidad y una realidad compleja desde la interrelación social económica y cultural de las zonas (como se cita en (Jiménez, 2015, pág. 261). Este mismo texto, hace un análisis de la percepción de los actores locales y la congruencia con el manejo mediático de las crisis diplomáticas y políticas en el plano nacional y subregional. Aquí los actores terminan realizando procesos de adaptación

---

<sup>91</sup> a) disposición a formular objetivos comunes entendidos como una construcción conjunta de visión hacia futuro, de estrategias con influencia en las políticas nacionales, de capacidad para la gestión empresarial y de un mínimo de confianza mutua; b) establecimiento de una estructura económica dinamizadora; c) acuerdos sobre preservación y explotación de recursos compartidos; d) desarrollo de infraestructura de soporte en los municipios donde se prevén proyectos de integración física; e) delimitación de la dimensión espacial territorial a partir de sus interacciones; f) generación de condiciones ambientales comunes; g) incremento de la capacidad institucional para la gestión de la ZIF; h) creación de un entorno jurídico e institucional favorable; i) existencia de adyacencia geográfica y j) apreciación positiva por parte de los actores locales sobre la conveniencia del trabajo común transfronterizo, así como de las ventajas y desventajas para su municipio al ser parte de las ZIF.

<sup>92</sup> Se recomienda remitirse al documento para ver la tabla de los municipios. Consultado en <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n32/n32a06.pdf>.

continuos a las realidades externas, a las que a veces son ajenas, ya que no corresponden con un proceso evolutivo propio de su cotidianidad y por tanto no se permite estancarse.

Históricamente Hugo Chávez da un golpe frontal a los planes de integración que se gestaban en la Región Andina, al anunciar su salida de la CAN, bajo argumentos de afectación por los tratados de libre comercio que dos de sus miembros, Perú y Colombia, adelantaban con Estados Unidos, al que señalaba, no le favorecían las integraciones en la región (Malamud, 2006). Sin embargo, todo parecía indicar que la estrategia encaminaba a fortalecerse en Mercosur que presentaba un mercado más significativo y mostraba más avances en temas estructurales a pesar de ser más joven que la misma CAN, poseía algunos aliados estratégicos que podía manejar, además de encontrarse adelantando gestiones para consolidar más estados en su proyecto ALBA93 cuyos fines se fundamentaban en una plataforma de corte socialista.

Aunado a estos antecedentes, el carácter federalista que tenía Venezuela encontró un aliado perfecto en el poderío privado de la zona en Colombia, agenda que venían liderando las Cámaras de Comercio de la región, pero la desigualdad en los intereses, marcaban un desarrollo lento de los objetivos, que se sumaba a la falta de voluntad de las administraciones para dotar a la región de la infraestructura adecuada para el desarrollo del comercio y la industria. Posteriormente, se desaceleran los procesos locales, debido al reclamo desde Caracas del control político del territorio en aras de expandir la plataforma del nuevo modelo económico y social, para entonces ninguna iniciativa plan o programa, podría gestionarse sin la autorización expresa del ejecutivo, contando además que la frontera y su dinámica comercial, se convirtió en un elemento para las revanchas de los dos gobiernos.

Estos y otros sucesos, no permitieron la consolidación de un marco regulatorio transfronterizo (Jiménez, 2008) o por lo menos con nombre propio, en una zona de integración en los diferentes

---

<sup>93</sup> Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos. ALBA-TCP

niveles. La migración con arraigo histórico, no conocía una línea limítrofe y por el contrario, se asoció a una red de fenómenos consecuencia de la misma inestabilidad y estancamiento: fenómenos como el contrabando de productos subvencionados y de gasolina, incremento del trabajo informal, deterioro de la infraestructura estatal y de la calidad de la oferta institucional, la proliferación de inseguridad y violencia, aumento de las zonas de cultivos ilícitos, dependían de los programas, emprendimientos e iniciativas productivas como elementos sustitutos del sostenimiento de las regiones fronterizas. Por ello, operativos que implicaran el rompimiento de los lazos de familias y crisis económica al interior de las mismas, buscó continuar con la movilidad, desplazando los corredores y modificando los patrones migratorios.

En lo que refiere a los procesos de control migratorio, por lo menos en lo que respecta a Colombia, los ciudadanos venezolanos que se movilizaban por los corredores de Villas del Rosario, Paraguachón en la Guajira, Arauca, Vichada, podían hacer uso del instrumento de facilitación de documentos de viaje de la CAN<sup>94</sup> que posteriormente y al retiro unilateral de Venezuela, fue cubierto por la decisión 18/08 de Mercosur y estados asociados<sup>95</sup> Posteriormente en el año 2016, Colombia empezó a aceptar únicamente el pasaporte para los ciudadanos venezolanos, ya que el vecino país, no suscribió ni aceptó la decisión vigente de Mercosur y en medida de reciprocidad, como estado asociado, podía asumir esa posición.

Solo hasta el desbordamiento de las crisis migratorias, el Estado empezó a ver la importancia de generar acciones de respuesta, que tal vez y solo tal vez, materializaran los lineamientos de

---

<sup>94</sup> Decisión 503, Reconocimiento de documentos nacionales de identificación.

<sup>95</sup> Luego de modificaciones se encuentra vigente MERCOSUR/CMC/DEC. N° 37/14, la cual puede ser consultada en [http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/DEC\\_037-2014\\_ES\\_Segundo%20Acdo%20Modif%20Anexo%20Acdo%20Doc%20Viaje.pdf](http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/DEC_037-2014_ES_Segundo%20Acdo%20Modif%20Anexo%20Acdo%20Doc%20Viaje.pdf)

documentos Conpes 3603 y 3805<sup>96</sup>. De igual forma se debe insistir, que en una zona sin límites requiere de la voluntad conjunta de las administraciones por lo menos en el plano local.

### **7.3.1. Hecho Detonante: Cierre de Frontera Colombo -Venezolana año 2015. Retorno y Deportación Masiva de Colombianos.**

El 19 de agosto del año 2015 por un incidente en el que tres oficiales y un civil venezolanos que adelantaban operaciones anticontrabando, resultaron heridos por arma larga en San Antonio de Táchira, el gobierno venezolano de Nicolás Presidente Maduro ordenó el cierre de frontera en dicho estado por el orden de 72 horas. Los cierres se extendieron en los días subsiguientes a los estados de Zulia, Apure y Amazonas el 7, 15 y 22 de septiembre respectivamente, sustentado en temas de seguridad y crisis económica relacionado a la participación de ciudadanos colombianos en actividades de contrabando, bandas paramilitares y empresas que estarían aprovechándose se las subvenciones a productos y a la gasolina en el vecino país. El cierre indefinido y militarización de la frontera, mediante continuos estados de excepción decretados por el gobierno y mediante el accionar de la Operación de Liberación y Protección de Pueblo (OLP) que venía adelantando la Guardia Nacional desde la ciudad de Caracas, se ejecutaría la intervención del sector conocido como La Invasión, asentamiento de colombianos, donde las labores de inteligencia ubicaban a los actores del atentado a los tres funcionarios venezolanos, que resultaron ser miembros de la conocida banda de los Urabeños<sup>97</sup>

Según cifras oficiales de la OCHA<sup>98</sup>, se desató una crisis humanitaria que inició con el marcaje y posterior demolición de las viviendas de los colombianos del sector y el retorno por

---

<sup>96</sup> Conpes 3603 Política Integral Migratoria y Conpes 3805 Fronteras para la prosperidad

<sup>97</sup> Es una organización de corte narcoparamilitar derivada del bloque Héroes de Castaño y Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), también conocida como El Clan del Golfo y anteriormente Clan Úsuga.

<sup>98</sup> Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas. Cifras extraídas de [https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/snapshot\\_colombia\\_esp\\_oct\\_2015\\_h1\\_v1.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/snapshot_colombia_esp_oct_2015_h1_v1.pdf)

deportación de 1950 colombianos desde el 19 de agosto y el 15 de octubre de 2015; de igual manera, el recrudecimiento de las medidas confluyó en el retorno masivo de 22.342 colombianos, quienes han retornado por su cuenta y que denunciaron maltratos físicos y despojo de la documentación adquirida por los programas de nacionalización en las campañas presidenciales de Hugo Chávez. Miles de familias integradas por colombianos y sus venezolanos hijos, llegaron por los principales pasos fronterizos del Departamento de Norte de Santander, Guajira, Arauca, y Vichada.<sup>99</sup>

La respuesta estatal buscó brindar ayuda humanitaria inmediata proporcionando albergue y alimentación, censar a los afectados en el Registro Único de Damnificados, expedición de documentos de identidad, ya que muchos de los deportados y repatriados menores de edad se encontraban sin documentación; posteriormente, se ofrecieron alternativas de transporte para ubicarlos en los territorios de origen, donde posiblemente poseían redes familiares o de apoyo, ayudando a descongestionar el casco urbano de la ciudad de Cúcuta de población en alto grado de vulnerabilidad.<sup>100</sup>

Igualmente se elevaron diálogos entre los gobiernos de ambos países para permitir sacar los enseres y demás pertenencias que en la salida intempestiva, los colombianos dejaron atrás, provocando consultas de embajadores y duros pronunciamientos del presidente Juan Manuel Santos. Para el 21 de septiembre se encuentran los presidentes en Ecuador, determinado la

---

99 La organización humanitaria Acción contra el Hambre calculó en 24,292 los colombianos afectados, de los que 1,950 son deportados y 22,342 personas forzadas a regresar a su país. La disparidad de las cifras con las reportadas por la OCHA, se puede deber a los momentos de la presentación de los diferentes informes. Al propósito pero con un corte de fecha anterior (19 de septiembre), a los citados en esta investigación, se

<sup>100</sup> Se sugiere ver en detalle el informe de la página web de Cancillería, corte 19 de septiembre de 2015, en la que se puede apreciar los diferentes dispositivos de movilización estatal para la atención de la emergencia humanitaria, consultado en <http://www.cancilleria.gov.co/especiales/venezuela/#one>



voluntad de solucionar progresivamente la crisis, generando siete acuerdos fundamentales<sup>101</sup> (Semana, 2015).

En el marco de las observaciones anteriores y teniendo en cuenta el largo periodo de ausencia de los colombianos radicados en Venezuela que se vieron en necesidad de retornar junto con su grupo familiar en muchos de los casos, integrados por su cónyuge o compañero de nacionalidad venezolana y sus hijos nacidos en el territorio venezolano, las autoridades consideraron que este grupo de migrantes y retornados, hacen parte importante del imaginario colectivo del alto volumen de venezolanos en el territorio colombiano. En consecuencia y adelantándose al fenómeno de irregularidad que se presentaría por la estancia de los familiares de los colombianos retornados sin un estatus legal en el país y en el marco del decreto de Estado de emergencia económica, social y ecológica impuesto mediante el decreto 1770 de 2015, el ejecutivo colombiano, expidió el Decreto 1814 de 2015<sup>102</sup> el cual creó:

- El Permiso Especial de Ingreso y Permanencia (PEIP) que se brinda a los cónyuges o compañeros de nacionales colombianos que NO hubiesen obtenido un Permiso de Ingreso y Permanencia al momento de su entrada al país.
- Permiso Especial Temporal de Permanencia (PETP) se diferencia del anterior, en que se otorga a quienes ya se encontraban en el territorio colombiano en virtud de otro permiso o que habían ingresado por lugar no habilitado, permitiendo así los beneficios del decreto.

---

<sup>101</sup> Los puntos acordados son: i. Propiciar el retorno inmediato de los respectivos embajadores. ii Realizar una investigación de contexto en la zona fronteriza. iii Reunir los equipos de ministros para tratar temas sensibles en la región afectada el miércoles 23 de septiembre en Caracas. iv Trabajar en una progresiva normalización de la frontera. v. Lograr la coexistencia de modelos económicos, políticos y sociales entre ambas naciones vi. Hacer un llamado al espíritu de hermandad entre ambos países. vii. Continuar trabajando con el acompañamiento de Ecuador y Uruguay.

<sup>102</sup> Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.

Los dos permisos se otorgaban por un espacio de 180 días no prorrogables, tiempo en el que el titular podría tramitar una Cédula de extranjería y hacer la solicitud de nacionalidad con las excepciones a los requisitos tradicionales para dicho trámite.<sup>103</sup> De igual manera, en uso del permiso, podría realizar actividades laborales o estudiantiles, que normalmente requieren de la expedición de una visa. Según comunicado de la Cancillería expedido el 15 de marzo de 2016<sup>104</sup>, se habrían otorgado a la fecha, 112 certificados de naturalización de 138 estudiados y se encuentran en curso de estudio, 172 solicitudes más.

Es importante aclarar, que de este hecho se recopila exclusivamente la reacción a nivel migratorio en relación a los extranjeros, habida cuenta del interés de la investigación, no con ello, le resta importancia que la población retornada tiene para el estudio y revisión de la política migratoria en Colombia.

### **7.3.2. Hechos Relevantes en Frontera 2016.**

Dentro de los eventos impactantes para la dinámica migratoria en el año 2016, se presentó la reactivación del flujo migratorio por la frontera colombo venezolana después de un año de cierre. De acuerdo a las cifras brindadas por Migración Colombia, fueron contabilizados aproximadamente 16 millones de movimientos de colombianos y extranjeros entre el mes de agosto y diciembre de ese año (Migración Colombia & OIM, 2017) que implicaba la movilización en promedio de 50.000 flujos de personas día.

---

<sup>103</sup> Se recomienda revisar Ruta para obtener la nacionalidad colombiana por adopción para beneficiarios del decreto 1814 de 2015, disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/2015-09-16/12259>

<sup>104</sup> Consultar el comunicado completo en <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/cancilleria-entrega-nacionalidad-colombiana-adopcion-112-personas-beneficiarias>

Este flujo se liga directamente a los factores coyunturales de desabastecimiento en Venezuela, razón por la cual se ha podido percibir que hasta de localidades más lejanas a los municipios de frontera, se movilizan con el fin de conseguir los suministros necesarios.

**Tabla 6.** *Hechos relevantes en la frontera en 2016*

| Frontera 2016 |   |
|---------------|---|
| 18-ene        | Habilitación de corredor para escolares que estudian al lado colombiano de la frontera  |
| 5-jul         | 500 mujeres denominadas mujeres de blanco por Ureña, pasan a la fuerza por el cordón de seguridad entre Ureña y Puente Santander        |
| 10-jul        | Primer corredor autorizado por el Gobierno venezolano. Las autoridades calculan que cruzaron 35.000 personas.                           |
| 24-jul        | Segundo fin de semana de apertura, se calcula que el flujo alcanzó a 135.000 personas entre sábado y domingo.                           |
|               | Comisiones de Colombia y Venezuela trabajan en diferentes mesas para definir las acciones que se desplegarían para reabrir la frontera. |
| 4-ago         | Reunión de Cancilleres para concertar los términos de reapertura de la frontera   |
| 13-ago        | Inicia apertura, el mecanismo de control es la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo, en horario 05 a las 20 horas                  |
|               | Entre enero y agosto 13 día de la apertura, se habían reportado 96 mil flujos provenientes de Venezuela.                                |
| 23-sep        | Se abre el paso de transporte de carga pesada internacional de 8:00 p.m. a 12:00 p.m  |

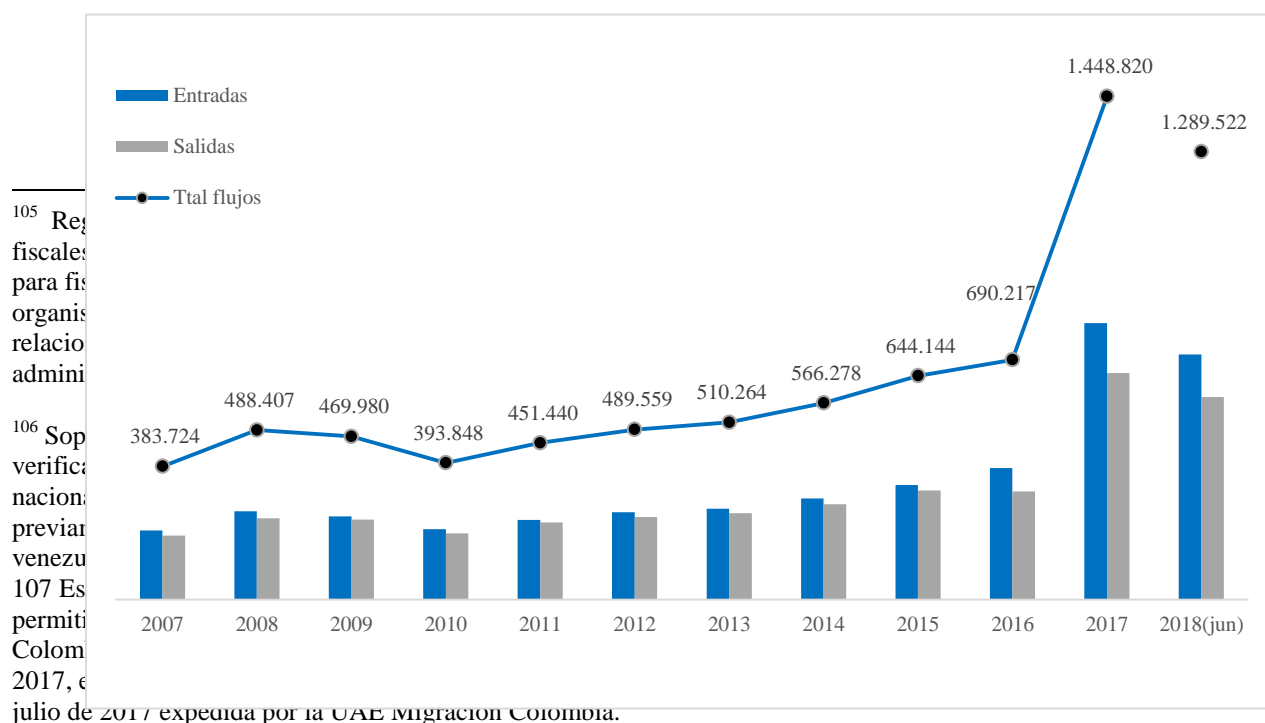
**Fuente.** Elaboración Propia

#### 7.4. Aproximación estadística del fenómeno de la emigración venezolana.

Para el propósito de la investigación, se identificaron fuentes oficiales de información de movilidad que en Colombia es manejado por la UAEMC, el cual en la actualidad administra el registro administrativo<sup>105</sup> de los flujos migratorios, e información de la expedición de Cédulas de extranjería, TMF<sup>106</sup> y PEP<sup>107</sup> sanciones administrativas, impuestas a extranjeros que comenten infracciones a la normatividad migratoria. Seguidamente se citan estudios, investigaciones o informes, de organismos especializados que prestan apoyo o asistencia en el tema: OIM ACNUR, OCHA entre otros. La información es analizada según la fuente y se van realizando consideraciones deductivas al interrelacionar las estadísticas que cada informe brinda.

##### 7.4.1. Caracterización del flujo migratorio de venezolanos a Colombia.

**Figura 1 Histórico de entradas y salidas de venezolanos desde y hacia Colombia período 2007 a 2018 corte junio**



Fuente de datos Migración Colombia. Elaboración propia

**Tabla 7.** *Flujos migratorios de entrada y salida de venezolanos y variación en los ingresos por año 2007- junio 2018*

| Año              | Entradas       | Salidas        | Total flujos     | Variación entradas año anterior | Saldos         |
|------------------|----------------|----------------|------------------|---------------------------------|----------------|
| <b>2007</b>      | 199.310        | 184.414        | 383.724          |                                 | 14.896         |
| <b>2008</b>      | 254.539        | 233.868        | 488.407          | 28%                             | 20.671         |
| <b>2009</b>      | 239.825        | 230.155        | 469.980          | -6%                             | 9.670          |
| <b>2010</b>      | 202.624        | 191.224        | 393.848          | -16%                            | 11.400         |
| <b>2011</b>      | 229.234        | 222.206        | 451.440          | 13%                             | 7.028          |
| <b>2012</b>      | 251.475        | 238.084        | 489.559          | 10%                             | 13.391         |
| <b>2013</b>      | 261.343        | 248.921        | 510.264          | 4%                              | 12.422         |
| <b>2014</b>      | 291.539        | 274.739        | 566.278          | 12%                             | 16.800         |
| <b>2015</b>      | 329.478        | 314.666        | 644.144          | 13%                             | 14.812         |
| <b>2016</b>      | 378.965        | 311.252        | 690.217          | 15%                             | 67.713         |
| <b>2017</b>      | 796.234        | 652.586        | 1.448.820        | 110%                            | 143.648        |
| <b>2018(jun)</b> | <b>706.081</b> | <b>583.441</b> | <b>1.289.522</b> |                                 | <b>122.640</b> |

Fuente. Migración Colombia. Elaboración propia

Los flujos migratorios de venezolanos han presentado incremento de casi el 300% entre el año 2007 y 2017 con un abrupto punto de inflexión en este último, donde el flujo de ingreso presentó un incremento del 110% con respecto al 2016. En relación a las diferencias entre las entradas y las salidas se puede apreciar como en todos los años expuestos se presentan saldos positivos con incrementos sostenidos entre el 2014 al 2016. Esta tendencia es coincidente con los periodos de tiempo en los que se han evidenciado hechos significativos internos. En el año 2010 fuerte recesión económica con altos niveles inflacionarios, caída del precio del petróleo y una mala

política monetaria; 2014 se considera el año con mayor presencia de protestas, en las que se incluyen diferentes sectores pero mayoritariamente participación de estudiantes universitarios, políticas restrictivas a los medios de comunicación e inicia la retirada de aerolíneas y empresas que no pueden sostener su permanencia a falta de insumos, que en su mayoría son importados. Por su parte el año 2016, refleja la agudización de la crisis en el abastecimiento de la población hacia productos básicos de la canasta familiar y farmacéuticos, el control del gobierno sobre todas las entidades no permite la publicación de cifras como expansión o brotes de enfermedades. Los habitantes en zonas fronterizas presionan la reapertura de los espacios fronterizos para el abastecimiento y la atención en servicios de salud y educación, este es el año en que se inicia la salida progresiva, no reflejada del todo en la gráfica, por cuanto mucho de esa movilización se realizó en forma irregular o haciendo uso de la apertura de los pasos fronterizos, donde UAEMC no realiza registro de la población en modalidad pendular<sup>108</sup>.

Entre los años 2014 y 2016 los flujos de ingreso sumaron un poco más de 999 mil y pasa a un amplio repunte en el año 2017 con 796.234 registros, lo que pone a Venezuela por primera vez como el top uno del ranking de nacionalidades, sobrepasando a Estados Unidos (por tradición el primer puesto) en un 37% de los ingresos.

En cuanto a las características demográficas, en el 2017 la población tiene una distribución relativamente compensada, sin embargo, el sexo masculino sobrepasa en 4 puntos porcentuales al femenino (54%). De igual forma los grupos poblacionales en los rangos de edad con mayor participación son 18 - 29 y 30 – 39 años, sumando entre los dos el 64% de los flujos migratorios, situación que no difiere para el primer semestre del año 2018, donde el sexo masculino sube un

---

<sup>108</sup> Bajo la conceptualización de la OIM, este tipo de migración temporal por su motivación, es más estrechamente ligado a actividades laborales. En la frontera Colombo venezolana, éstas son variadas y relacionadas al aprovisionamiento de víveres, prestación de servicios de salud, educación y por los lazos familiares. Por lo tanto, se deduce que la movilización no tiene vocación de permanencia en el territorio, esto es, que van y regresan al país de origen dentro de las horas del mismo día. Otro elemento digno de debate es que no se estudiaba desde la perspectiva demográfica ya que no representaba impacto en o cambio estructural en el país de destino, sin embargo para el caso específico de la frontera, la búsqueda de servicios vitales o de bienestar básico, son aspectos que pueden desbordar la capacidad instalada y la eficiencia administrativa hacia los pobladores de sus territorios.

punto y alcanza el 55% y el rango de edad se incrementa a 68% de la población que ingresa al territorio. Otro aspecto importante, es que proporcionalmente la población entre el año 2017 y 2018 continúa presentando la misma participación, es decir, que los patrones de movilidad no se han incrementado significativamente para grupos poblacionales como menores de edad o adultos mayores con lo que se podría permitir deducir, que no se estarían presentando integración de las familias, esto bajo la suposición del perfil del migrante, dado que quienes migran son los miembros en edad productiva y jóvenes.

Los motivos de viaje expresados en la entrevista migratoria, señalan el predominio del turismo como actividad principal a desarrollar (89%). dato que no resulta muy congruente a la realidad de los saldos migratorios presentados ya que en términos generales. es el argumento de todo migrante que no posee elementos para sustentar o argumentar una estadía por tiempo superior o actividad específica; luego están el trabajo temporal y el visitante temporal<sup>109</sup>

Precisando sobre los lugares por donde ingresan los venezolanos, el mayor flujo de ingreso se concentra en los PCM de Simón Bolívar en la frontera de Norte de Santander. Paraguachón en la Guajira y el Aeropuerto el Dorado, los cuales suman el 90% del total.

Sin embargo, se evidencian fuertes incrementos en el PCM de Arauca y Puerto Carreño para el año 2016 que representa el mayor punto de inflexión en la tendencia, los cuales no tienen una participación significativa por tradición, al ser zonas de fluctuación pendular y de poblaciones de composición indígena. Probablemente este fenómeno indica, la necesidad de adentrarse al territorio colombiano en búsqueda de aprovisionamientos que no se consiguen en la zona de los

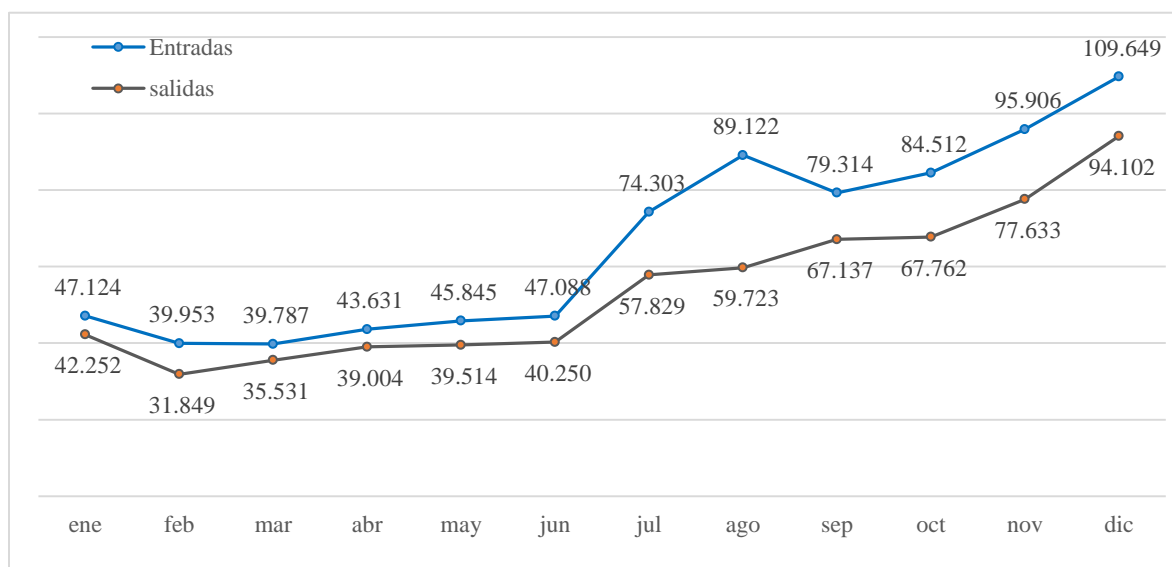
---

<sup>109</sup> El permiso de Ingreso y Permanencia PIP-6, se otorga a los extranjeros que pretenden ingresar como asistentes o participantes a eventos y actividades académicas, científicas, artísticas, culturales, deportivas o religiosas, que no generen ningún tipo de retribución, lucro o contraprestación económica. Presentar entrevista o participar en un proceso de selección; participar de capacitaciones empresariales o institucionales y realizar cubrimientos o actividades periodísticas.

municipios fronterizos. Es de anotar que reflejan la tendencia fronteriza ya que para el año 2017 y 2018 no bajan el flujo y tienden a tener mayores entradas que salidas, sin que en posteriores periodos este comportamiento se revierta, es decir, sin evidenciar posibles patrones de permanencias mayores que luego de unas semanas o meses, evidencie mayores egresos que ingreso (retorno). Estas zonas por demás, se encuentran ubicadas en lugares que son corredores del narcotráfico, con presencia de grupos al margen de la ley y concentración de grupos disidentes, donde los pobladores son altamente vulnerables al reclutamiento de estas bandas, siendo muy importante el monitoreo de los grupos migrantes.

Parte de la información brindada por la UAEMC, evidencia a la zona central particularmente Bogotá, y al caribe colombiano en el departamento del Atlántico como los lugares con mayor intención de hospedaje.<sup>110</sup>

**Figura 2 Flujos migratorios año 2017 provenientes de Venezuela**



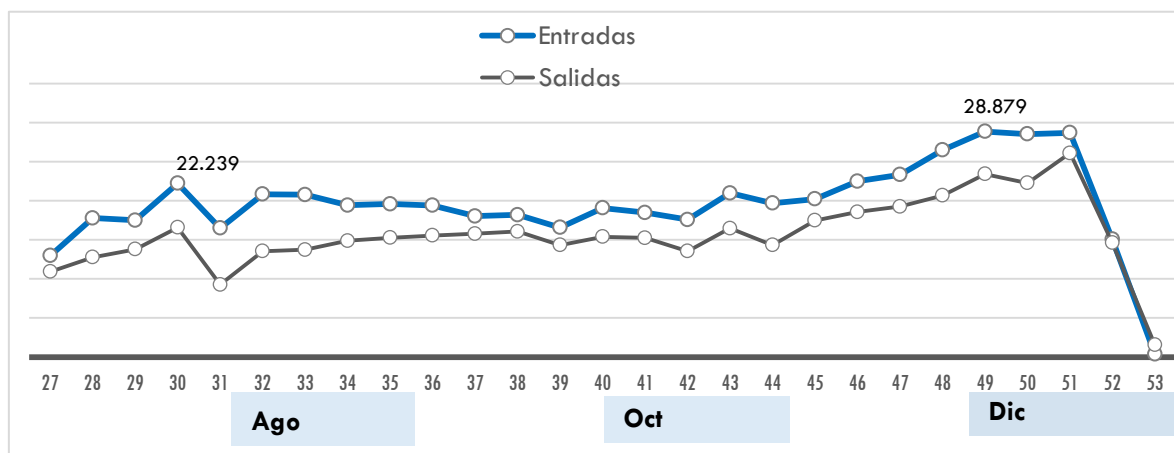
<sup>110</sup> Al respecto, migración Colombia aclara que esta estadística refleja la información que el extranjero declara a su ingreso al país sin que ello implique necesariamente su estadía prolongada en esa zona o el reflejo de la realidad de sus intenciones.



Los flujos mensuales en el año 2017 permanecían constantes hasta el mes de julio donde inicia un repunte superando en un 58% al mes de junio y aunque baja en el mes de septiembre, se mantiene sobre los toques con respecto al primer semestre del año. Durante todo el año se mantiene diferencias a favor de los ingresos, elevándose el saldo migratorio en el mes de agosto donde la diferencia alcanzó un poco más de 29 mil flujos. La tendencia elevada puede estar ligada a la decisión de los viajeros de registrar su ingreso a Colombia, luego de haberse anunciado los beneficios de la Resolución 1272 de MC (5797 Resolución del MIN RREE) para la regularización de quienes se encuentren en situación de irregular por vencimiento del tiempo de permanencia dado al ingreso.

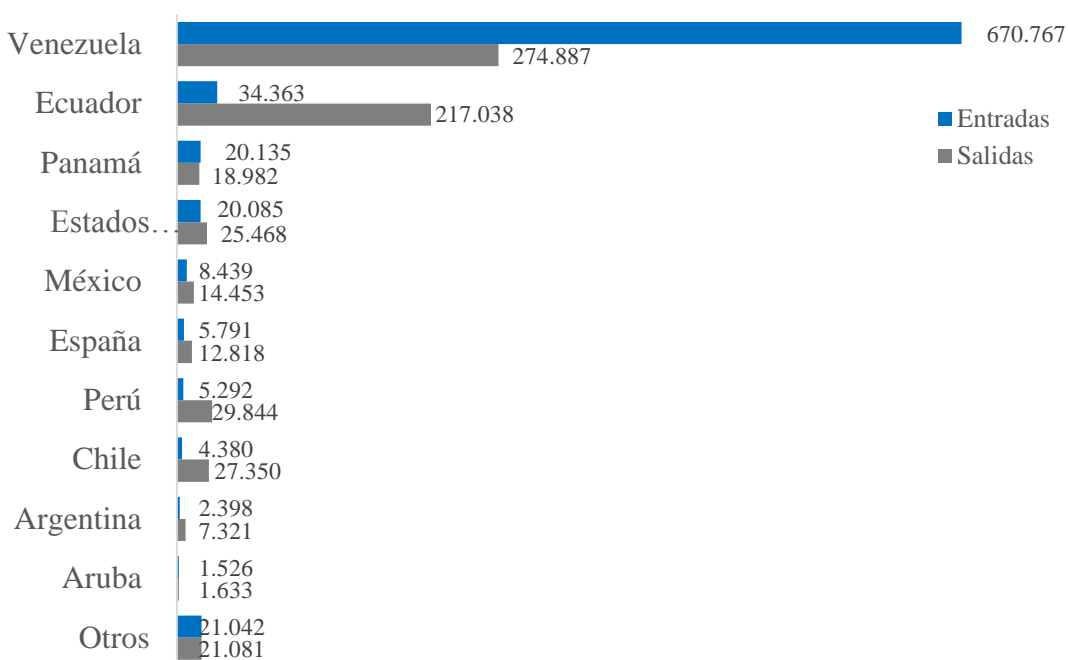
A partir del inicio de las protestas los flujos tenían una tendencia constante mostrando punto de inflexión hacia la semana 31 que coincide con las elecciones de la Constituyente. Es a partir de la semana 32, donde vuelve a repuntar, quedando constante nuevamente hasta la fecha. La gráfica también evidencia los saldos migratorios semana a semana que empiezan a incrementarse desde el mes de julio.

**Figura 3 Tendencia semanal de los flujos migratorios de venezolanos desde el mes de julio**



En las intervenciones del Sr. Director de la UAEMC, se señala que una porción importante del flujo de venezolanos se hace con motivaciones de tránsito, tendencia que puede ser comprobada al analizar el comportamiento del PCM terrestre de Rumichaca, ubicado en la frontera con Ecuador, el cual ha venido incrementando en forma constante los flujos de salida, pasando en la primera semana del mes de abril de 363 flujos a 5715 en la primera semana de agosto. La siguiente gráfica señala los flujos migratorios, según el país de origen (ingresos provenientes de) y destino (salidas hacia) allí se visualizan, emigraciones netas, deduciendo una fuerte tendencia a quedarse en cada uno de dichos países. En el caso de Ecuador, donde las salidas superan a los ingresos provenientes del mismo en 92.398 flujos, confirmado la tendencia del PCM Rumichaca, lo cual indica que la salida de los venezolanos se ejecuta de manera terrestre. Aunque no en orden estricto, si se puede evidenciar que la Migración Sur - Sur es más preponderante frente a países de otras regiones.

**Figura 4** *Flujos de entrada y salida de ciudadanos venezolanos según el país destino o procedencia en 2017*



Por último, es importante añadir a este análisis, la cancelación de operaciones por parte de importantes aerolíneas como American Airlines, Iberia, y Avianca entre otras, a causa de altos niveles de deudas y desmejoramiento en la seguridad, se presenta un incremento fuerte de ingreso por el Dorado, como punto de enlace o tránsito con destinos como Europa, Centroamérica y la misma Suramérica.

### **7.5. Acciones para la gestión de los flujos migratorios de migrantes venezolanos en Colombia.**

La siguiente tabla, resume el marco normativo esencial suscrito en Colombia para la gestión de los flujos migratorios y la atención de poblaciones en su estadía en el territorio nacional.

**Tabla 8.** *Marco normativo en Colombia para la gestión de flujos migratorios y permanencia de migrantes venezolanos*

| Norma                          | Descripción   | Emisor                      | Diario Oficial/<br>publicación              |
|--------------------------------|---|-----------------------------|---|
| Ley 1441 de febrero 23 de 2011 | Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia", hecho en | Presidencia de la República | Diario Oficial No. 47992 febrero 23 de 2011 |

Bogotá a los 5 días del mes de mayo de  
dos mil nueve (2009)

---

"Que la OIM desarrolla programas en  
Colombia respondiendo a las  
prioridades del país y del Gobierno, en  
el marco de su mandato y su experiencia  
internacional. Promoviendo el flujo  
ordenado de los movimientos  
migratorios en condiciones de dignidad  
y respeto por los Derechos Humanos de  
los migrantes..."

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
| Decreto 1770 de<br>septiembre 7 de<br>2015 | Por el cual se declara el Estado de<br>Emergencia Económica, Social y<br>Ecológica en parte del territorio<br>nacional.”   | Departamento<br>Administrativo de la<br>Presidencia de la<br>República | Diario Oficial<br>No. 49628. 07<br>de septiembre<br>de 2015       |
| Decreto 1495 de<br>15 de julio de<br>2016  | Por el cual se modifican los artículos<br>2.9.2.5.2. 2.9.2.5.3 y 2.9.2.5.8 del<br>Capítulo 5. Título 2. Parte 9 del Libro 2<br>del Decreto 780 de 2016. Único<br>Reglamentario del Sector Salud y<br>Protección Social | Presidencia de la<br>República   | Diario Oficial<br>No. 49997 del<br>15 de<br>septiembre de<br>2016 |

---

|                                   |  |                                     |   |
|-----------------------------------|--|-------------------------------------|---|
| Decreto 1325 de agosto 12 de 2016 | <p>"Por medio del cual se modifican parcialmente y se derogan algunas disposiciones generales de Control, Vigilancia y Verificación Migratoria, de que trata la sección 2 del capítulo 11 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015"</p> <hr/> <p>Art. 1. Definición de tránsito fronterizo</p> <hr/> <p>Art 2. Modifíquese el artículo 2.2.1.11.2.5 de la Sección 2 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, el cual quedará así: De Los Permisos. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia desarrollará mediante acto administrativo..."</p> | Ministerio de Relaciones Exteriores | Diario oficial No. 49.963 12 de agosto de 2016    |
| DECRETO 1325 de agosto 12 de 2016 | <p>Por medio del cual se modifican parcialmente y se derogan algunas disposiciones generales de Control. Vigilancia y Verificación Migratoria. de que trata la Sección 2 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015.</p>  |                                     | Diario Oficial No. 49.963 de 12 de agosto de 2016 |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| RESOLUCIÓN<br>1220 de agosto 12<br>de 2016                     | Por la cual se establecen los Permisos de Ingreso y Permanencia. Permisos Temporales de Permanencia, y <u>se reglamenta el Tránsito Fronterizo en el territorio nacional.</u>  | Unidad<br>Administrativa<br>Especial Migración<br>Colombia   | Diario Oficial<br>No. 49.963 de<br>12 de agosto<br>de 2016       |
| Resolución 5797<br>de junio 25 de<br>2017                      | Por medio del cual se crea un Permiso Especial de Permanencia  | Ministerio de<br>Relaciones<br>Exteriores                    | Diario Oficial<br>No. 50.307 de<br>27 de julio de<br>2017        |
| Resolución 1272<br>julio 28 de 2017                            | Por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos          | Unidad<br>Administrativa<br>Especial Migración<br>Colombia   | Diario Oficial<br>No. 50308 del<br>28 de julio de<br>2017        |
| Decreto<br><LEGISLATIVO><br>1771 DE<br>septiembre 7 de<br>2015 | Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y | Departamento<br>Administrativo para<br>la Prosperidad Social | Diario Oficial<br>No. 49.628 de<br>7 de<br>septiembre de<br>2015 |

priorizar el gasto público social en esa población

|  |  |                                     |  |
|--|--|-------------------------------------|--|
| Decreto 1772 del 7 de septiembre de 2015 | "por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela" | Ministerio de Relaciones Exteriores | Diario Oficial No. 49.628 de 7 de septiembre de 2015   |
| Decreto 1774 de 2015 Nivel Nacional      | Por el cual se adoptan medidas para permitir el ejercicio de ciertas actividades sin cumplir con la obligación de definir la situación militar y se hace un exención al pago de la cuota de compensación militar   | Presidencia de la República         | Diario Oficial No. 49628 del 07 de septiembre de 2015. |
| Decreto 1814 del 15 septiembre de 2015   | 'por el cual se reglamenta el Decreto 1772 de 2015. 'por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados  | Ministerio de Relaciones Exteriores | Diario Oficial No. 49.635 de 14 de septiembre de 2015  |

|                                       |  |   |  |
|---------------------------------------|--|---|--|
|                                       | como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela".  |   |  |
| Resolución 1234 de octubre 2 de 2015  | Por la cual se adoptan medidas migratorias excepcionales como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.  | Unidad Administrativa Especial Migración Colombia       | Diario Oficial No. 49.657 de 6 de octubre de 2015  |
| Resolución 1390 de octubre 26 de 2015 | Por la cual se determina el cierre del proceso de entrega y trámite de subsidios de arrendamiento, para dar alojamiento temporal a las personas damnificadas por la emergencia humanitaria transfronteriza por el ingreso masivo de connacionales desde la República Bolivariana de Venezuela. | Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres | Diario Oficial No. 49.680 de 29 de octubre de 2015 |
| Decreto 780 de mayo 6 de 2016         | Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social   | Ministerio de Salud y Protección Social                 | Diario Oficial No. 49.865 de 6 de mayo de 2016     |



|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| Decreto 1495 de septiembre 15 de 2016 Nivel Nacional | <p>Por el cual se modifican los artículos 2.9.2.5.2. 2.9.2.5.3 y 2.9.2.5.8 del Capítulo 5. Título 2. Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016. Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. <u>Aumenta la aplicación a los migrantes colombianos</u> que han sido repatriados, han retornado voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela en los <u>años 2015 y 2016</u></p> | Presidencia de la República             | Diario Oficial No. 49997 del 15 de septiembre de 2016 |
| Decreto 866 de mayo 25 de 2017                       | <p>Por el cual se sustituye el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 - Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en cuanto al giro de recursos para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos.</p>  | Ministerio de Salud y Protección Social | Diario Oficial No. 50.244 de 25 de mayo de 2017       |
| Resolución 3015 de agosto 18 de                      | <p>Por medio de la cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia - PEP</p>  | Ministerio de Salud y Protección Social | Diario Oficial No. 50.333 de                          |

|                                     |   |   |   |
|-------------------------------------|---|---|---|
| 2017                                | como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social.  |   | 22 de agosto de 2017                              |
| Resolución 740 de febrero 5 de 2018 | Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución número 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia. | Ministerio de Relaciones Exteriores               | Diario Oficial No. 50.498 de 5 de febrero de 2018 |
| Resolución 361 de febrero 6 de 2018 | Por la cual se implementa un nuevo término para acceder el Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución 0740 del 5 de febrero de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores  | Unidad Administrativa Especial Migración Colombia | Diario Oficial 50499 del 6 de febrero de 2018     |
| Decreto 542 del 21 de marzo de 2018 | "Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una                       | Presidencia de la República                       | Diario Oficial No. 50542 del 21 de marzo de 2018  |

política integral de atención

humanitaria"

|                                     |   |  |   |
|-------------------------------------|---|--|---|
|                                     | Fortalecimiento de Acciones en Salud  |  | Diario Oficial  |
| Circular 025 de julio 31 de 2017    | Pública para responder a la Situación de Migración de Población Proveniente de Venezuela  | Ministerio de Salud y Protección Social          | No. 50312 del 31 de julio de 2017.                    |
| Decreto 2353 de 2015 Nivel Nacional | Por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se crea el Sistema de Afiliación Transaccional y se definen los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y el goce efectivo del derecho a la salud | Presidencia de la República                      | Diario Oficial No. 49715 del 03 de diciembre de 2015. |
| Concepto 32208 de 2015              | Concepto sobre derecho a la educación y documentos necesarios para su acceso a menores de edad extranjeros  | Secretaría Distrital de Educación                | Fecha de Expedición: 12/06/2015                       |
| Concepto 3201725274 de 2017         | Asunto: Ruta de atención a ciudadanos venezolanos en condición de vulnerabilidad.   | Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. |   |

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| Decreto 1978 de octubre 6 de 2015           | <p>Por la cual se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de los migrantes colombianos que han sido repatriados que han retornado voluntariamente al país o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela</p> | Presidencia de la República   | Diario Oficial No. 49657 del 06 de octubre de 2015. |
| Circular 045 de Septiembre 16 de 2015       | Atención en el sistema educativo a la población en edad escolar movilizados desde la República de Venezuela  | Ministerio de Educación Nacional  |   |
| Circular 07 de febrero 02 de 2017           | <p>Por medio de la cual se da alcance a la anterior circular y presenta las orientaciones para la atención de la población en edad escolar proveniente de Venezuela</p>  | Ministerio de Educación Nacional  |   |
| Circular conjunta 01 de 27 de abril de 2017 | Identificación de los menores para inscripción, ubicaciones del grado del estudiante.  | Ministerio de Educación Nacional /<br>Unidad Administrativa Especial Migración Colombia |   |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| Circular N° 059 de marzo 26 de 2015     | Directrices a fin de establecer la inscripción en el registro civil de nacimiento de los hijos de extranjeros nacidos en Colombia para efectos de demostrar nacionalidad. Se establecen nuevos medios para probar domicilio  | Registraduría Nacional de Estado Civil                           |  |
| Decreto 356 del 3 de marzo de 2017      | Por el cual se modifica la Sección 3 del Capítulo 12 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Las medidas inician con la circular 121 de agosto de 2016. posterior a ésta. Se expide la circular 216 de 2016 la cual es prorrogada por la circular 025 de 2017 que finalmente es derogada por la 052. <u>ya que permitía tramitar el registro civil a hijos de colombianos nacidos en el exterior con la declaración de dos testigos y sin la exigencia de la apostilla</u> | Presidencia de la República Ministerio de Justicia y del derecho | Diario Oficial 50.164 del 3 de marzo de 2017 |
| Circular No 052 del 29 de Marzo de 2017 | Aplicación del decreto 356 de marzo 3 de 2107, sobre inscripción extemporánea de nacimiento en el  | Registraduría Nacional de Estado Civil                           |  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | registro civil. (No tiene temporalidad reguló la inscripción extemporánea de cualquier inscripción de nacimiento)   |  |
| Circular No. 168 de diciembre 22 de 2017 | <p>Modificación circular no. 059 del 26 de marzo de 2015 - directrices a fin de establecer la inscripción en el registro civil de nacimiento de los hijos de extranjeros nacidos en Colombia para efectos de demostrar nacionalidad.</p> <p><u>Domicilio de los padres extranjeros y casos de apátrida.</u></p> | <p>Registraduría<br/>Nacional del Estado<br/>Civil</p> |
| Sentencia T-421 de 2017                  | Derechos fundamentales a la nacionalidad, personalidad jurídica, dignidad humana y salud  | Corte Constitucional                                   |
| Sentencia T-073 de 2017                  | Del trabajo sexual  | Corte Constitucional                                   |
| Circular 068 agosto de 2017              | El Permiso Especial de Permanencia (PEP), en compañía del pasaporte o del documento nacional de identificación, tiene plena validez como identificación, y por lo tanto deben ser admitidos como documentos suficientes para que los nacionales venezolanos contraten o   | <p>Superintendencia<br/>Financiera</p>                 |

|                                  |   |   |  |
|----------------------------------|---|---|--|
|                                  | abran productos y/o servicios financieros en las entidades supervisadas en Colombia   |   |  |
| Decreto 1288 de julio 25 de 2018 | "Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos"   | Departamento Administrativo de la Presidencia de la República | Diario Oficial No. 50.665 de 25 de julio de 2018 |
| Resolución 6370 agosto 1 de 2018 | Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia - PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018 | Ministerio de Relaciones Exteriores                           |  |
| Resolución 2033 agosto 2 de 2018 | Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia - PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones  | Unidad Administrativa Especial Migración Colombia             |  |

Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos. de conformidad con lo dispuesto en la resolución 6370 del 01 de agosto de 2018

---

**Fuente.** Diarios oficiales y sitios web de cada entidad mencionada. Elaboración propia

### **7.5.1. Matriz de monitoreo del desplazamiento, monitoreo de los flujos en Frontera de la OIM.**

Por el nivel de aporte que esta medición representó en el momento de su ejecución, (hay que recordar que no se tenían cifras concretas de movilización en ese entonces), se presentan a continuación las cifras del monitoreo en frontera, ejecutado por la OIM, mediante una metodología estandarizada que ha sido implementada en otros países dentro de la región<sup>111</sup> (para reconocer las características de los migrantes más allá de la medición del flujo migratorio). Esta metodología se conoce como Matriz de Monitoreo del Desplazamiento (DTM por sus siglas en inglés)<sup>112</sup> su objetivo “*Proporcionar una visión de la situación en general, y características del flujo migratorio incluyendo las personas que están en tránsito, cruzando y se quedan en Colombia*”. La ficha técnica señala que se realizó la encuesta a 745 migrantes en 3 municipios

---

<sup>111</sup> MATRIZ DE SEGUIMIENTO DE DESPLAZAMIENTO (DTM) – OIM PERÚ del cual ya hay tres rondas o seguimientos. Primera ronda Oct nov 2017, informe disponible en [https://www.comillas.edu/images/OBIMID/Noticias/informeNarrativo\\_DTMR1\\_FlujoMigratorioVenezolanos.pdf](https://www.comillas.edu/images/OBIMID/Noticias/informeNarrativo_DTMR1_FlujoMigratorioVenezolanos.pdf)

<sup>112</sup> Displacement Tracking Matrix. Matriz de Monitoreo de Desplazamiento. herramienta que permite capturar, procesar y diseminar información de manera sistemática y regular para proveer un mejor entendimiento de los flujos migratorios y necesidades de las poblaciones desplazadas.



Arauca - Arauca, Cúcuta y Villa del Rosario – Norte de Santander, que constituyen los principales corredores en frontera con Venezuela.

En julio de 2017 fue publicado el informe de resultados de un DTM<sup>113</sup> piloto, realizado a finales del año 2016. El monitoreo recolectó información de los flujos de migrantes tanto colombianos como venezolanos en tres municipios de Colombia (Cúcuta, Villa del Rosario, y Arauca). Actualmente se busca aplicar un DTM, como segunda fase en municipios fronterizos y ciudades centrales, que pueden identificar otros elementos característicos de las poblaciones ya asentadas en territorio.

Dentro del informe se detalla que las personas encuestadas abarcan tanto los llamados flujos regulares como los pendulares, de estos, 43% corresponden a colombianos, 24% a personas con doble nacionalidad, para un total del 67% y el restante 33%, a ciudadanos venezolanos.

Los conteos y registro de flujo se hizo tanto en pasos formales como no oficiales, el informe grafico refleja que este último, fue medido en cruces de Arauca por un total de 140 horas con un total de 6046 entradas y salidas población, mayoritariamente masculina (54%) y un promedio del 4,5% de menores de edad. Al respecto y junto con la identificación de menores en otros sitios de monitoreo, la OIM recomienda prestar especial atención, al ser una población de carácter especialmente vulnerable, con demanda de servicios especializados. Debe tenerse en cuenta, que normalmente los territorios de la selva del Orinoco se encuentran habitadas por comunidades indígenas donde los menores reciben un nivel de responsabilidades a más temprana edad a la que nuestra legislación dispone, como parte de su mismo sistema cultural y organizativo. El planteamiento anterior podría ser confirmado, sí se compara los porcentajes de menores hombres por el cruce oficial del Puente Páez, que es del 40% en contraste con un 60% en cruces informales.

---

113

Tal vez de las conclusiones más importantes del monitoreo, se encuentra en la intención de retorno, donde, el 69% tiene intención de retornar a su lugar de origen el mismo día, el 23% lo haría en los próximos meses y solo el 5% expresa su intención de radicarse en el país, el restante 3%, señala la intención de movilizarse hacia otro país.

Los motivos del cruce de frontera, se relación en un 52% a compras de diferentes productos, 14% motivados por trabajo el 17% para visitar familiares, el 5% por motivos de turismo y 2% para educación. Los perfiles ocupacionales de los trabajadores se relacionan a sectores como los servicios, el comercio, industria, transporte, construcción, financiero y comunicaciones.

El informe arrojó en su momento conclusiones fundamentales para visualizar la problemática, ya que se enunciaba un 38% de mujeres menores de 17 años que se encontraban en embarazo o lactando, déficits serios en el suministro o aprovisionamiento de servicios básicos en las zonas; las familias de retornados en Colombia se estaban ubicando en el sector urbano, probablemente, en espera de acceder a servicios especiales para este tipo de población. Así mismo, el monitoreo evidenció que en el conteo se presentaban mayores salidas que entradas, las cuales se las atribuyen al uso frecuente de pasos informales.

Este monitoreo, refleja la dinámica fronteriza que históricamente se presentaba, solo que no había sistematización de los datos de movilidad, aquí, la población mayoritariamente fronteriza hace migración temporal inmediata, donde su objetivo de viaje tiene cumplimiento dentro de tiempos muy limitados de estadía. Esta aparente estabilidad, responde a las medidas de facilitación que el gobierno nacional ha implementado, ya que el migrante no se siente forzado a la irregularidad para dar cumplimiento a actividades que en controles estrictos no pueden hacer.

Las recomendaciones del organismo al Estado colombiano, se concentrarían en promover la actualización del monitoreo, identificar zonas de asentamiento y realizar mayor desagregación de los datos que se recolectaban con respecto a los migrantes.

Es importante anotar, que en su mayoría, las cifras presentadas por las diferentes entidades, se han concentrado en el flujo de ingreso por Villa del Rosario en el sector de la parada de Norte de Santander, inexplicablemente, aunque las cifras en su representatividad o participación en departamentos como la Guajira y Arauca no son tal altas, estas zonas representan patrones migratorios especiales, relacionados a poblaciones singularmente indígenas y con alta probabilidad de presentación de fenómenos delictivos transnacionales como el narcotráfico o contrabando, por ello, se convierten en zonas de importancia estratégica que deben ser monitoreadas.

Para cerrar, el informe destacó que en una segunda fase, el DTM se implementaría en las ciudades al interior del país, representando resultados muy importantes para los análisis del fenómeno, ya que serán analizadas poblaciones en ciudades al interior del territorio con una vocación de permanencia más amplia. Hasta el momento no se encuentran publicados informes de rondas posteriores, sin embargo es destacable que ya existe en la región para el año 2018 el *PLAN DE RESPUESTA A FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS DESDE VENEZUELA*, por lo que es muy probable, en primer término, que los presupuestos dedicados a estos monitoreos, hayan sido direccionados a otros proyectos, apoyados en las mediciones que el gobierno colombiano vendría implementando con posterioridad.

#### **7.5.2. Tarjeta de Movilidad Fronteriza TMF.**

La reglamentación del tránsito fronterizo inicia con la inclusión o modificación del artículo 2.2.1.11.2.5 de la Sección 2 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del decreto compilatorio 1067 del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el decreto 1365 de agosto 12 de 2016 del Ministerio de Relaciones Exteriores, puntualmente, éste señala que “... se entiende por tránsito fronterizo el paso circunstancial de personas residentes en las localidades fronterizas a Colombia, que autoriza al extranjero para moverse dentro de la zona fronteriza colombiana y por los sitios determinados por el Gobierno nacional. Los requisitos, procedimiento y trámite del tránsito fronterizo, serán reglamentados mediante acto administrativo por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia”.

Consecuentemente, la resolución 1220 del 12 de agosto de 2016 expedida por la UAEMC, despliega en el art. 1, los conceptos referentes al tránsito fronterizo:

- *Autorización de Tránsito Fronterizo:* Actuación administrativa de la autoridad migratoria, mediante la cual se permite, a un ciudadano extranjero, nacional de países vecinos, que resida en poblaciones o zonas de frontera, movilizarse ocasionalmente, por un periodo determinado, en aplicación a los acuerdos celebrados por el Gobierno nacional, en las áreas señaladas sin el ánimo de establecerse o domiciliarse en el país.

- *Documento Binacional de Control Migratorio en Frontera:* Soporte físico de la Autorización de Tránsito Fronterizo, mediante el cual las autoridades migratorias controlan, verifican, registran y supervisan el cumplimiento de los requisitos migratorios del tránsito fronterizo.

- *Residente Fronterizo:* Es el nacional o extranjero, que habita en las localidades, municipios o departamentos de frontera o Zonas de Integración Fronteriza establecidas por el Gobierno nacional.

- *Tránsito Fronterizo*: Cruce circunstancial de los residentes de una zona de frontera a través de los Puestos de Control Migratorio habilitados, y hacia las zonas de frontera previamente establecidas, en cumplimiento de los términos y requisitos consagrados en la normatividad migratoria vigente.

En el capítulo IV, *Tránsito Fronterizo*, art 11 al 20, se especifican, los parámetros para la operativización de la medida por parte de Migración Colombia, limitando las zonas o territorios de influencia, actividades y tiempo de estancia. Al no ser catalogado como un permiso de ingreso y permanencia, no certifica residencia, domicilio, ni identificación, abarca las actividades tradicionales que en caso normal no requieren visa. Igualmente el articulado, establece que Migración Colombia deberá implementar procesos y procedimientos así como los sistemas de información que requiera para asegurar la captura de los datos personales y la revisión documental requerida.

La Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo (TMTF), fue una medida transitoria y que antecede a la Tarjeta Migratoria Fronteriza (TMF). Era un documento de tres cuerpos, que se manejaba con la constancia de un sello al reverso de la copia del viajero por cada movimiento realizado. Teniendo en cuenta que una misma persona podía realizar más de un movimiento en el día, este documento sería renovable cada vez que se gastaran los espacios disponibles. Dicha medida contingente, no podría superar 90 días, tiempo en el cual, ya debería implementarse el documento Binacional oficial en formato de tarjeta inteligente.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Parágrafo Transitorio Resolución 1220 de 2016

The image displays the layout of a Border Crossing Migration Card (TMTF) between Colombia and Venezuela. It consists of several parts:

- Table:** A table with columns for 'FECHA', 'COLOMBIA' (with sub-columns for 'SALIDA' and 'INGRESO'), and 'VENEZUELA' (with sub-columns for 'SALIDA' and 'INGRESO').
- Card Front (Top Right):** A detailed view of the card's data entry fields, including:
  - Logos for 'CANCELERIA MIGRACION' and 'TODOS POR UN NUEVO PAIS'.
  - Title: 'TARJETA MIGRATORIA DE TRANSITO FRONTERIZO Colombia - Venezuela'.
  - Fields for 'TIPO DE DOCUMENTO', 'NO. DOCUMENTO', 'DNI', 'C.C.', 'T.L.', 'OTRO', 'APELLIDO(S)', 'NOMBRE(S)', 'NACIONALIDAD', 'FECHA DE NACIMIENTO' (with sub-fields for 'DIA', 'MES', 'AÑO'), 'SEXO' (M, F), 'LUGAR DE RESIDENCIA', 'LUGAR DE SALIDA', 'LUGAR DE ENTRADA', 'MOTIVO DE TRANSITO', and two stamp areas: 'SELLO - MIGRACION COLOMBIA' and 'SELLO - SAIME'.
- Card Back (Middle Left):** A view of the reverse side of the card, showing fields for 'LUGAR DE RESIDENCIA', 'LUGAR DE SALIDA', 'LUGAR DE ENTRADA', 'MOTIVO DE TRANSITO', and the two stamp areas.
- Card Back (Bottom Right):** Another view of the reverse side of the card, identical to the middle-left view.

Below the table, there are four numbered instructions:

1. Esta tarjeta es personal e intransferible, no debe regirse como un acuse o intermediario.
2. Presentarla en el Punto de Control Migratorio, debidamente diligenciado y acompañado del documento nacional de identidad válido y vigente.
3. El Tarjetado Fronterizo es el poseedor titular de la persona residente en las localidades fronterizas a Colombia, que autoriza al extranjero para trasladarse dentro de la zona fronteriza colombiana y por los sitios designados por el Gobierno Nacional.
4. La autoridad migratoria se reserva el derecho de admitir o negar el ingreso o salida del país, de conformidad con la normatividad migratoria vigente.

**Figura 5 Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo (TMTF) Imagen publicada por diario Fuente: La Opinión “Así funcionará la Tarjeta Migratoria entre Colombia y Venezuela**

Viernes, 12 Agosto 2016

El límite de acceso al territorio con uso de la TMTF de acuerdo al Puesto de Control

Migratorio PCM de ingreso:

- PCM Simón Bolívar, en Villa del Rosario y PCM Puerto Santander. hasta el casco urbano de la ciudad de Cúcuta.
- PCM Paraguachón, en la Guajira, hasta la ciudad de Maicao.
- PCM Puente José Antonio Páez, en Arauca, hasta la ciudad de Arauca.
- Puerto Carreño Vichada, hasta la población de Puerto Carreño.

Esta medida, en su primera etapa, tendría por objeto el reconocimiento general de la población en frontera y diferenciar esta dinámica de otros flujos migratorios que estaban ingresando sin ser percibidos, aprovechando el manejo histórico de la zona de frontera. Por primera vez el Estado Colombiano, levantaría un registro sistematizado de estos flujos, información valiosa, para un territorio sumamente diverso, con gran desequilibrio económico.

Esta primera etapa permitiría obtener cifras para la proyección de gasto requerido en la puesta en marcha del proyecto TMF. Los ciudadanos imprimían el formulario o tarjeta, desde el sitio web de la UAEMC o podían solicitarla directamente en el PCM de registro, al momento de su primer movimiento. Al ser diligenciada a mano por parte del usuario y sin un mecanismo de sistematización en tiempo real de la información, fue necesario para efectuar las proyecciones y empezar el estudio de las poblaciones en frontera, ejecutar un acuerdo entre Migración Colombia y la Organización Internacional para las Migraciones (Acuerdo de voluntades MMS-111) para la sistematización de 175.879 Tarjetas. Los resultados anunciados, indicaban un total de 295.522 personas circulantes entre el 13 de agosto (que inició la medida para afrontar la apertura de la frontera) y el 31 de diciembre de 2016, para quienes se calculó una cifra que sobrepasaba los 16 millones de flujos (Colombia, 2017, pág. 65).

En el mes de febrero de 2017 (comunicado de prensa No 14. - 16 de febrero de 2017), se realiza el lanzamiento del pre registro Tarjeta de Transito Fronterizo (TMF), arrojando una constancia en un formato similar al documento final, el cual podría ser impreso por el ciudadano. La implementación inició el 3 de mayo de 2017 y le permitiría a los pobladores de lado y lado de la línea limítrofe, complementar su identificación ante la autoridad migratoria y usar esta medida alternativa al paso por PCM registrando su movimiento en uso del pasaporte. La TMF, se obtenía una vez se realizaba un trámite de solicitud vía internet, adjuntando el documento de identidad y una certificación o constancia de residencia en la zona (podía ser expedida por la autoridad local), un recibo de servicios públicos o recibo de impuesto predial o contrato de arrendamiento; certificado de la institución educativa en la que está matriculado o constancia de trabajo, con fecha de expedición cercana a la fecha del registro.

**Figura 6 Banner Boletín informativo No. 14 Migración Colombia**



Imagen recuperada de red social twitter @migracionCol



Mediante la resolución 1845 de octubre 23 de 2017, la UAE Migración Colombia prorroga la vigencia de los pre-registros ya expedidos y por expedir posterior a la fecha de la resolución por un término de 2 años a partir de su expedición (hasta el momento tenían hasta seis meses de vigencia, resolución 1220) y en relación al costo, la resolución 1248 de julio 25 de 2017 en el artículo 1, lo fija en 15.000 pesos colombianos, que más adelante, serían ajustados a 15.600 por la resolución número 0224 de 2018.

La medida no era una novedad en el mundo, mecanismos similares se aplican ya en otras fronteras como en Argentina<sup>115</sup> pero que distan de tener el flujo migratorio que evidenciaba la frontera colombo venezolana. Migración Colombia dispuso el refuerzo operativo de la frontera para afrontar la masificación, sin embargo desbordó ampliamente las expectativas. En el documento “Radiografía de venezolanos en Colombia”, MC expresa que “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” (p. 6), ni las instalaciones, ni el espacio físico que atraviesan los pobladores, permitiría el control total del flujo.

El incremento se presentaba frente a la necesidad de abastecimiento de víveres y otros productos, compra de medicinas y búsqueda de diversos servicios, de hecho se llegaron a tramitar tarjetas fronterizas que reportaban estados no fronterizos. Es importante entrever que ante la falta de producción de pasaportes en Venezuela, documento fundamental para registrar el movimiento migratorio de quienes necesitaban adentrarse en el territorio nacional, el pre-registro de la TMF parecía una opción probable para evadir el control inicial de la frontera, tramitadores

---

<sup>115</sup> En argentina la medida se conoce como Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). Se aplica entre Argentina – Paraguay, Argentina – Bolivia.

usando pre-registros de otras personas cambiando solamente la fotografía. Solo hasta julio de 2018, mediante comunicado de prensa, la entidad advierte la identificación de 21 mil TMF falsas en tan solo una semana, luego de poner en marcha las pruebas de mecanismos electrónicos para la verificación de los documentos en la zona de frontera ( Blu Radio, 2018). Las razones para no aprobar un registro podían ser la anulación por mal diligenciamiento, el no cumplimiento de requisitos de trámite o tener algún tipo de requerimiento con las autoridades y haber sido deportado o expulsado<sup>116</sup>.

El 8 de febrero de 2018, el Presidente Juan Manuel Santos, anuncia un paquete de medidas (5 en total) de tipo migratorio, social y económico, para afrontar la crisis fronteriza migratoria. Bajo tres principios: Que se tiene y que se va a reforzar; asegurar que el ingreso de venezolanos se haga de manera controlada, ordenada y dentro de la legalidad y la afectación a varios departamentos además de Norte de Santander (La Opinión, 2018). Las medidas señalan:

- Suspensión de la expedición de la tarjeta de movilidad fronteriza (TMF), ello no afectaría las que ya se emitieron.
- Creación del Grupo Especial Migratorio GEM conformado por la Policía Nacional, Migración Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales (DIAN). Con la creación de este grupo, se busca respeto al espacio público, prevenir alteraciones del orden, controlar la prostitución proteger a menores de edad sancionar la migración irregular y controlar el contrabando. Nombramiento de un Gerente para la Frontera que permita la gestión y administración de los recursos y articulación de acciones.

---

<sup>116</sup> <https://www.bluradio.com/nacion/migracion-hallo-21000-tarjetas-de-movilidad-fronteriza-con-venezuela-adulteradas-183937-ie43647>

- Apertura del Centro de Atención al Migrante, mediante la donación de un terreno y la canalización de recursos provenientes del programa mundial de alimentos, Acnur y la OIM.
- Reforzamiento del pie de fuerza en la frontera. Aproximadamente 3000 efectivos de ejército y policía
- Realización de una Caracterización de los migrantes en responsabilidad de la Unidad de Atención de Riesgos en apoyo de las personerías y Defensorías del Pueblo. (análisis más adelante)
- Expedición de nuevos PEP para ingresos anteriores al 2 de febrero de 2018.

### **7.5.3. Estadísticas de pre-registro.**

La UAEMC, en infografía publicada en su página web, como parte de una serie de informes de los mecanismos de registro implementados, informa que el pre-registro de Tarjetas de Movilidad Fronteriza a partir del 16 de febrero alcanzó un total de 1'620.494 acumulado de solicitudes, cuyo trámite se concentró principalmente en el mes de mayo de 2017, (casi 250 mil en este mes) seguido en su orden de agosto, julio y junio, los cuales superaban las 140 mil solicitudes mensuales.

Durante el 2017, los promedios diarios de movimientos con TMF reportaban 37 mil, que para el primer semestre del año 2018, se incrementa a un promedio 40.621 diarios. Así las cosas, el informe indica que las entradas para los seis primeros meses sumaron 7.311.857, mientras que las salidas estuvieron en el orden de 6.594.910.

Para los preregistros vigentes, la distribución por sexo del solicitante es equilibrada, con una leve inclinación de tres puntos hacia los hombres (53% contra 47% de mujeres) cuyas motivaciones se relacionan a la compra de víveres, visita a familiares, turismo actividades no

remuneradas, trabajadores agrícolas o industriales, atención médica, trámites financieros entre otros; así las cosas, los rangos de edades evidencian población en edad productiva, donde el grupo de los 18 a los 29 años representan el 39% y entre 30 y 39 años. El 25%; los menores de edad alcanzan el 10% de la población inscrita y los mayores de 50 años el 12%.

Finalmente, con los datos suministrados por el ciudadano, se puede determinar que existen solicitudes de todos los estados de Venezuela, pues en muchos casos, estaría siendo usada en casos de contingencia, a pesar del desplazamiento físico del territorio, pero su concentración mayoritaria es en Táchira con el 32%, seguido de Zulia 10%, Carabobo 8%; Mérida y Barinas con 5% cada uno.

#### **7.5.4. Permiso Especial de Permanencia (PEP).**

Es un “*documento administrativo de control autorización y registro*” otorgado a los nacionales venezolanos por UAEMC, que puede ser tramitado vía internet, mediante el suministro de los datos del ciudadano (nombre y documento de viaje presentado al momento del ingreso al país y fecha de nacimiento), con los que se comprueba su ingreso regular al país, mediante consulta a la base de datos de Movimientos migratorios regulares.

Se considera hasta el momento una medida de regularización, la cual ya surte a la fecha dos momentos (tres contando las medidas adoptadas a partir del registro Administrativo de migrantes venezolanos, analizado en apartes posteriores):

- Nacionales venezolanos con ingreso regular que se encontraran en el país al día 28 de julio de 2017, excluía por tanto a poblaciones con ingreso por lugar no habilitado, sin pasaporte o aquellas con ingreso usando la Tarjeta de Movilidad Fronteriza. Fue creado mediante la resolución 5097 de junio 25 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores y reglamentado en

la Resolución 1272 julio 28 de 2017 de la UAEMC. Debían cumplir otros requisitos básicos como, “*No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional*” y “*No tener una medida de expulsión o deportación vigente*” (Art1, Resolución 1272).

En el artículo 2º de la resolución 1272 expedida por Migración Colombia para la implementación del Permiso especial, limita temporalmente los momentos de trámite del documento y procedimiento de obtención:

*Artículo 2º. Procedimiento para la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) para los nacionales venezolanos. Migración Colombia expedirá el Permiso Especial de Permanencia (PEP) en línea, de forma gratuita atendiendo la recomendación del Comité de Tarifas de la entidad, mediante solicitud a través del enlace dispuesto para tal efecto en el portal web de la Entidad <http://www.migracioncolombia.gov.co>, que para tal efecto se habilitará a partir del día 03 de agosto de 2017 hasta el día 31 de octubre de 2017.*

La vigencia (**Artículo 2**), será de dos (2) años, por períodos de noventa (90) días calendario, prorrogables por períodos iguales, término en el cual deberá tramitar visa para permanecer en Colombia. Y en el Numeral 4 del art 6 (cancelación) se genera un parámetro muy importante ya que perderá los beneficios aquella persona que permanezca fuera del país por un término superior a 90 días.

Así mismo, la característica más importante de este permiso, es la autorización para realizar ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, “*sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas*”.

- En segunda instancia, ante el incremento de los ingresos y las situaciones conexas a la permanencia de nuevos migrantes, el 5 de febrero de 2018, se expide la resolución 740 del

Ministerio de Relaciones Exteriores y el 6 de febrero la Resolución 361 de la UAE Migración Colombia, con las cuales, se concedió nuevos términos para la expedición del PEP, esta vez cubriendo a las poblaciones con ingresos anteriores al 2 de febrero de 2018 y con plazo para su tramitación hasta el 7 de junio de 2018.

Este documento, sería la base de las subsecuentes acciones gubernamentales en sectores como salud, educación, sector financiero y explícitamente en la cartera de trabajo, quienes estarían obligados a generar a su vez, otros instrumentos normativos específicos.

Los siguientes son algunos de los inconvenientes que se presentaron en su implementación:

En el art. 2 señala que es prorrogable automáticamente, por lo que falla en el seguimiento o dinámica del migrante al interior del país. Migración Colombia dispuso, un espacio en su sitio web para el registro y posterior expedición del permiso, con ello, aseguraba la sistematización de información para agilizar la verificación del movimiento migratorio. Este registro, solo contemplaba la recolección del nombre, fecha de nacimiento y fecha del registro de la entrada al país, que debía ser complementada con la caracterización básica del migrante obtenida en el registro de ingreso al país.

Así las cosas, este registro le permitió a la entidad, reconocer una porción de los migrantes venezolanos con vocación de permanencia en el país, su ubicación actual, sexo y edad, conocer la modalidad de entrada y el tiempo que había permanecido en situación de irregularidad, pero no suficiente ante la demanda de información en los diferentes sectores. En una apreciación subjetiva, al ser un trámite vía internet, cuyo registro de información la hace directamente el migrante, sin implicar costos ni esfuerzos extremos, el formulario de solicitud, pudiese haber servido para profundizar sobre la formación académica, las redes familiares en origen y destino, permitiendo a usuarios de la información como las entidades territoriales, ministerios y la misma

academia, realizar proyecciones para sus funciones específicas, en relación a la población a cubrir. La consideración es que se perdió una oportunidad de estructurar un conocimiento más amplio del fenómeno, más aún, teniendo en cuenta que no se especificaron mecanismos de actualización o refrendación del documento, (solo exigido, un año después de su primera expedición). Por ejemplo, la inestabilidad económica del migrante puede hacer que este deba movilizarse continuamente de lugar de residencia, desactualizando estadísticas de demanda vital en los territorios de acogida.

Las entidades de orden municipal, la empresa privada, los organismos de control y la misma ciudadanía no conocían los mecanismos para la implementación de esta medida. En muchos casos, se expedía circular sobre circular, demostrando una continua improvisación ante el desconocimiento del tema migratorio. El mecanismo de seguridad del documento era un código QR, para el cual no se tenían las herramientas para su lectura y posterior sistematización de datos. La información obtenida no llenaba los requisitos de los diferentes registros administrativos y cada situación era tan particular que necesitaba de nuevas adaptaciones. El sector privado, no reconocía claramente modalidades de contratación, pagos al régimen de salud y pensiones, homologación o convalidación de títulos; los bancos no conocían los límites para la adquisición de productos financieros.

Sumado a esto, en Colombia no se ha podido controlar estas mismas problemáticas para la población local, por lo tanto el reto sería los mecanismos de seguimiento, sanciones para quienes abusaran de la condición del migrante. Podría decirse que se trató de cumplir con las bases discursivas cuya intención era estimular una migración regulada y segura y marcar lineamientos estratégicos para asegurar el respeto de las garantías mínimas, pero fallaron los mecanismos de

instrumentalización, ante el desconocimiento de la magnitud de la población que realmente se encontraba en el territorio.

#### **7.5.5. Estadísticas PEP.**

La primera fase del PEP, de los migrantes registrados entre el 3 de agosto y 31 de octubre de 2017, contabilizó 68.875 permisos, entre tanto, la segunda fase (6 de febrero al 7 de junio de 2018) alcanzó la suma de 112.597 permisos, para un total de 181.472. En relación a la ubicación de estos migrantes, Bogotá tiene una participación del 41% seguido de Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander, con 14%, 8%, 6%, y 5% respectivamente. Otras localidades suman en conjunto un 35% de los permisos expedidos.

La proporción de sexo y rangos de edad guarda similitud con el registro de flujos migratorios, la población masculina representa el 56% frente al 44% de mujeres, con mayoría concentrada en los rangos de 18 a 29 años, y 30 a 39 años y un 8% son menores de edad.

El 9% de los permisos evidencia entrada a Colombia en el año 2017, sin embargo es particular visualizar poblaciones con ingresos en el año 2000 a 2014, años anteriores a la agudización de la crisis, aunque esta representa solo un 2% de participación en el total.

La estadística también informa que 28.462 beneficiarios, evidencian estar fuera del país. No hay total claridad si estos serían flujos migratorios o salida definitiva, cifra que sería interesante de analizar, para conocer los diferentes patrones de movilidad y sus destinos, que podría asimilarse mediante el PCM de salida el cual evidencia un 46% que salió por Rumichaca, frontera sur (quienes sería la proporción de reemigración), mientras que Cúcuta, Paraguachón y Puerto Santander que suman el 38% podrían evidenciar posible retorno o movilidad fronteriza. Para llegar a verdaderas conclusiones, tendría que evaluarse estos flujos desde una



individualización de los flujos migratorios, para así reconocer el tiempo de estacionalidad, posibles destinos, fluctuación, procedencia del flujo, tanto del origen del migrante como ubicación en Colombia, experiencia migratoria, composición del flujo familiar y otros detalles para el estudio longitudinal del fenómeno.

Con respecto a las estadísticas presentadas por Migración Colombia, es importante resaltar que antes de la publicación de la infografía PEP primer semestre 2018, la información disponible solo era difundida mediante comunicados de prensa, labor que hizo muy difícil los análisis iniciales.

#### **7.6. Solicitud de asilo y el trabajo de ACNUR en Colombia.**

De acuerdo a la agencia de la ONU para los Refugiados, las solicitudes de asilo<sup>117</sup> al mes de julio de 2017, registraron un aumento de casi el 50% en referencia a todo el año 2016, pasando de 27.000 a 50.000 en todo el mundo (ACNUR, 2017).

La agencia señala que esa cifra solo representa una porción de los venezolanos que se encuentran en circunstancias adversas y que huyeron de su país debido a la extrema situación por la que atraviesa, necesitando de la protección internacional. Muchos de los que se han ubicado en países suramericanos, hacen uso de otros mecanismos adaptados por las autoridades migratorias

---

<sup>117</sup> De acuerdo a ACNUR, “La figura del asilo se refiere a una práctica mediante la cual un Estado garantiza la protección, el amparo y la asistencia de aquellas personas que han huido de su país de origen por diversas razones, generalmente relacionadas con la violación de uno o varios de sus derechos fundamentales. Aunque suele asociarse al plano netamente político, en realidad se trata de un recurso más amplio, que también engloba a quienes sufren persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenecer a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas. La petición de asilo se realiza a un segundo o tercer país que ofrezca las garantías de seguridad y protección que el Estado del que procede el solicitante no está en condiciones de brindar. Generalmente, este país realiza un estudio pormenorizado de la solicitud y, al final del proceso, emite un veredicto positivo o negativo”. Tomado de <https://eacnur.org/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas/>

de cada país o la misma irregularidad y no tramitan la solicitud. Sin embargo, la ACNUR explica que una motivación para no hacerlo son las trabas burocráticas y los largos periodos de estudio.

En Colombia, el procedimiento es contemplado en el artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015, se tramita ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, el estudio lo realiza la Comisión Nacional de Refugio (CONARE) en forma individual, caso por caso, basado en los instrumentos internacionales promulgados en materia de refugio y los instrumentos internos que enmarcan la materia.<sup>118</sup> Con ello, se puede afirmar que Colombia da cumplimiento a los parámetros el principio de *non-refoulement*<sup>119</sup>, entre tanto se realiza el mencionado estudio del caso. Para ello, Migración Colombia es el responsable de expedir un salvoconducto de permanencia que será renovado las veces requeridos hasta que el Ministerio emite respuesta. La cancillería en su sitio Web indica que el salvoconducto “no es una legalización de su estatus migratorio” y no tiene límite temporal para su respuesta, razón por la cual muchos de estos migrantes desisten de la solicitud que efectivamente limita su posibilidad de realizar actividades como la laboral, para asegurar su estancia en el territorio, resultando una difícil contradicción, si se tiene en cuenta las circunstancias en las que se ven inmersas estas poblaciones a la salida de sus países de origen.

Dicho esto, las poblaciones se vuelven vulnerables a la violación de sus derechos, por falta de documentación, acceso a servicios vitales y exposición a violencia abuso o explotación, de ahí la importancia de la identificación de las poblaciones en los diferentes territorios así como las medidas ejercidas por las autoridades para la visibilización y atención de las mismas.

---

<sup>118</sup> Estos instrumentos son: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, aprobada por el Estado colombiano mediante la Ley 35 de 1961 y, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, aprobado en la Ley 65 de 1979

<sup>119</sup> Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución: 1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país ...”

Para lo anterior se plantea un serio debate frente a los pronunciamiento de diversos organismos internacionales como ACNUR y CIDH que solicitan sea reconocido el estatus de refugio en manera colectiva a los grupos de migrantes, aspecto que podría desbordar en gran medida la capacidad institucional ante la obligación del Estado para asegurar su protección. En contraprestación, se llega a considerar pertinente, las medidas alternas que no solo Colombia, sino gran parte de los países de Suramérica, han adoptado para la recepción y adaptación de los grupos de migrantes en las sociedad de acogida, que permitan la garantía de acceso a servicios básicos, trabajo, identificación dentro del territorio. Alternativa que ha sido ampliamente retomada por los miles de ciudadanos que se han movilizado por la región.

En relación a las cifras, en nota periodística del 28 de abril de 2017 de la cadena Caracol Radio de Colombia, se indica que de acuerdo a Cancillería la cifra de solicitudes al mes de abril de 2017 es de 200 incluyendo a tres militares que son solicitados por las autoridades venezolanas, para los cuales, se garantizaba la permanencia, entre tanto la CONARE, expidiera dictamen sobre la condición de refugio. De igual forma, diversos medios registraron el caso de los 6 magistrados que arribaron al país el 1 de agosto de 2017 y a quienes se les otorgó la condición en menos de 5 días.

En el artículo del Periódico El Colombiano “Colombianos refugiados en el extranjero” publicado el 28 de noviembre de 2017,<sup>120</sup> señala que en el lapso de 20 años Colombia ha aceptado solo 466 solicitudes de refugio. El citado artículo señala que según cifras de la Cancillería, 318 solicitudes de refugio fueron rechazadas por Colombia entre junio del 2014 y 2017, 59 son desistimientos y 377 han sido rechazadas. En 2016 las solicitudes sumaban 182 y en tan solo 6 meses del 2017, se presentaron 176. En la actualidad el consolidado señala 358, de

---

<sup>120</sup> <http://www.elcolombiano.com/colombia/colombia-pais-ciego-ante-odisea-de-los-refugiados-CG7769370>

las cuales otros informes del mismo diario, solo han sido llamados a entrevista 191<sup>121</sup>. En relación a la nacionalidad del solicitante, la lista la encabezan venezolanos con 306, seguidos de Cubanos 21, Tucos 10, 5 sirios entre otros.

En líneas generales, la respuesta del estado Colombiano tiende a generar alternativas de regularización que permita la estancia ordenada de los migrantes venezolanos, sin tener que acudir a un estatus de protección que pudiera a largo plazo generar mayores tensiones internas y especificar limitaciones propias del marco normativo de este grupo de migrantes en condiciones especiales.

*“Ante la gran variedad de información disponible sobre la situación en Venezuela, el ACNUR, en su Nota de Orientación sobre el flujo de venezolanos de marzo de 2018, considera que las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en el espíritu de la Declaración de Cartagena, resultando en una presunción refutable de las necesidades de protección internacional. La CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) también estableció a través de la Resolución 2 de 2018 que, debido a la situación de violaciones masivas de derechos humanos, violencia e inseguridad, persecución por opiniones políticas y la grave crisis alimentaria y sanitaria, cientos de miles de personas venezolanas han llegado a otros países de la región con necesidades de protección internacional. (ACNUR, 2017, pág. 2)*

La ACNUR en el Plan de Respuesta a Flujos Migratorios Mixtos desde Venezuela<sup>122</sup> confirma que desde el año 2006 existe un sistema de coordinación humanitaria en atención a las situaciones que plantean las problemáticas internas y que esta experiencia permitiría una respuesta articulada sin necesidad de crear un mecanismo paralelo. Este sistema permite acoger

---

<sup>121</sup> Informe “Refugiados, los rostros que no le duelen a Colombia” video disponible en <http://www.elcolombiano.com/especiales/especial-refugiados>

<sup>122</sup> Este plan se constituye como una adenda al Plan de Respuesta Humanitaria (HRP) 2018 en Colombia

con los programas y proyectos, a un porcentaje de las poblaciones receptoras que también se encuentran en condiciones de vulnerabilidad bajo el esquema de cluster<sup>123</sup> evitando focos de competencia por acceso a servicios.

Desde el 2016 opera el Equipo Humanitario País (EHP) en conjunto con el Grupo Interagencial de Fronteras (GIF) liderado por ACNUR y OIM para apoyar al gobierno colombiano, con objetivos claros que brindan apoyo técnico y material: *i) la complementariedad con las intervenciones de las autoridades en materia de preparación, respuesta, recuperación y soluciones; ii) promover la respuesta a las necesidades de los venezolanos que llegan y los colombianos que retornan, y (iii) apoyo a las autoridades y comunidades receptoras.* (ibídem p3). Todo ello permite coordinar la cooperación internacional tanto financiera como material.

Así las cosas ACNUR señala que para el 2018 se ha identificado un total de población con necesidades<sup>124</sup> cuantificada cercanamente al millón doscientas mil personas<sup>125</sup>, esperando cubrir a casi la mitad, con un requerimiento financiero del orden de 102,495,209 US, donde un 40% aproximadamente corresponde a Seguridad alimentaria y nutricional y otros 7 planes sectoriales como salud, agua higiene y saneamiento, multisectorial (fortalecimiento de las políticas públicas y rutas de atención); educación, protección con enfoque de género y grupos vulnerables. De la misma forma en el anexo tres del plan, se enlistan 55 proyectos de los sectores, sus requerimientos financieros, responsables, socios, mecanismos de coordinación y contactos.

---

<sup>123</sup> Es un sistema organizado de asistencia humanitaria dividida en nueve sectores donde una agencia de la ONU, se encarga de liderar la coordinación, en conjunto con los actores relevantes asegurando la implementación de las actividades. En Colombia actualmente existen siete clústeres: salud, seguridad alimentaria y nutrición, recuperación temprana, educación, albergues, protección, y agua y saneamiento. Permite la coordinación entre agencias ONU, sociedad civil, para estructurar acciones de respuesta.

<sup>124</sup> Población de naturaleza mixta, entre la que se cuentan venezolanos que requieren protección internacional, migrantes venezolanos y colombianos retornados, grupos indígenas.

<sup>125</sup> El informe estima la población de interés se proporciona en un 79% población venezolana, un 15% colombianos retornados y el 6% comunidades anfitrionas

Figura 7 Proyectos Multisector

| AGENCIA/ORGANIZACIÓN           | ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)  |
|--------------------------------|--|
| Título del Proyecto / Duración | Respondiendo a las necesidades de protección y humanitarias de las personas desplazadas desde Venezuela  |
| Objetivo(s)                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Registro y caracterización de la población venezolana en Colombia.</li> <li>● Apoyo a las autoridades en el establecimiento de estatus legales para venezolanos.</li> <li>● Monitoreo y redes de protección institucionales y comunitarias en frontera.</li> <li>● Intervenciones para prevención y atención de violencia basada en género y redes de protección étnicas y de niñez en frontera.</li> </ul>   |
| AGENCIA/ORGANIZACIÓN           | ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM COLOMBIA)   |
| Título del Proyecto / Duración | Apoyo al Gobierno colombiano para el registro de la población venezolana en el territorio nacional / 4 meses.  |
| Objetivo(s)                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fortalecer y contribuir a la respuesta del Gobierno Colombiano mediante el apoyo al proceso de registro anunciado por el Gobierno Colombiano (GoC) para la caracterización de las personas provenientes de Venezuela.</li> <li>● Apoyar el proceso de formación a los digitadores de registro, proveyéndoles de información acerca del marco conceptual y normativo del que se vale el instrumento de registro, los componentes del instrumento, el tiempo de captura de información y de digitación de la encuesta.</li> <li>● Coordinación para el desarrollo de las actividades, que se deberán cumplir durante el operativo de registro para el logro de los objetivos fijados. Analizar de la información de manera sistemática los productos que se desprenden del ejercicio.</li> <li>● Identificar población venezolana que esté en un nivel de vulnerabilidad alto y que requiera de asistencia y orientación frente a la capacidad de respuesta del Estado.</li> <li>● Monitoreo y seguimiento a la población que se registra para lograr orientarla frente a las rutas y servicios que puede brindar el Estado.</li> </ul> |
| Población meta                 | 250,000 personas / Nuevos recursos hasta el 31 de diciembre de 2018. Nivel nacional atendiendo a nuevas solicitudes territoriales (7 Deptos.)  |
| Presupuesto (USD\$)            | USD \$550.000  |
| Socios                         | Cancillería, Migración Col, UNGRD, CDGRD, Gob.Deptal, y Mpal, Defensorías, Personerías, ACNUR  |
| Datos de contacto              | Hugo Sánchez: husanchez@iom.int<br>Andrea Lamprea: alamprea@iom.int<br>Gaby Paola Rengifo: grengifo@iom.int  |

### **7.7. Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia.**

Mediante el Decreto 542 del 21 de marzo de 2018, el Estado colombiano se propone sentar las bases para una política integral de atención humanitaria para la atención de la emergencia social que viene representando el flujo de población venezolana en el país. Por ello, se promueve el Registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia RAMV, el cual estaría en cabeza de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD, fundamentado en que esta entidad cuenta con la herramienta Registro Único de Damnificados - R.U.D, la cual podría ser adaptada como instrumento de recolección de información.

El registro, de acuerdo al mencionado decreto, sería poyado Defensoría del Pueblo y de las Personerías, dado su responsabilidad frente a la garantía de los derechos humanos y su disposición en el territorio nacional, dentro del principio de colaboración armónica. De acuerdo al art 4, las Personerías Municipales y distritales, podrán brindar apoyo dotando de información a los ciudadanos venezolanos sobre el recaudo de información, bajo los parámetros metodológicos dispuestos por la UNGRD. De igual forma, la UNGRD, mediante convenios, alianzas estratégicas y cooperación internacional, podrá gestionar los recursos y acompañamiento necesario.

El marco temporal del registro sería de dos meses a partir del 6 de abril al 8 de junio de 2018, prorrogables sí así lo decide la UNGRD. De carácter gratuito y debía realizarse bajo los siguientes parámetros:

- Registro presencial de todos y cada uno de los miembros del núcleo familiar
- Podrán inscribirse aquellos que son portadores de la Tarjeta de Movilidad

Fronteriza (TMF)

Así mismo excluye:

Portadores de Permiso Especial de Permanencia (PEP)

Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP)

Visa o Cédula de extranjería (CE) vigente

Doble nacionalidad (colombo-venezolanos)

Personas en Tránsito hacia otros países-

### **7.7.1. Estadísticas RAMV.**

El dispositivo para la implementación ejecutado en 61 días, estuvo compuesto por 1019 puntos, entre ellos, las Alcaldías, Personerías locales y Centros de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, además de 8 unidades móviles en Magdalena y Bolívar<sup>126</sup> que abarcaron 30 departamentos en 413 municipios, con un total de 1210 personas trabajando. La cooperación Internacional fue integrada por la OIM, USAID y ACNUR, en compañía de 20 entidades del orden nacional, departamental y municipal, la Gerencia de Frontera con Venezuela.

El registro visualizó un total de 442.462 personas integrantes de 253.575 familias cuya composición es de 49% mujeres 50% de hombres y 0.075% con declaración transgénero. En relación a los rangos de edad, los menores de 17 años representan el 27% de la población censada, los adultos en edad productiva el 71% y un 3% de mayores de 60 años.

La población es originaria de todas las locaciones del territorio venezolano, el 33% de Zulia, seguido de Carabobo con un 10% mientras el distrito capital, se encuentra en el quinto lugar con una representatividad en el registro del 6.4%. En cuanto a los lugares de destino, los departamentos fronterizos de Norte de Santander y guajira poseen el 19% y 17% respectivamente, seguidos de Bogotá, donde están ubicados 28.840 personas que representan el

---

<sup>126</sup> Listado disponible en <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/RAMV>



10% de la población venezolana. Así mismo, los departamentos de la costa atlántica, presentan un 29%. Siendo mayor en Atlántico 9,7% y Magdalena un 7%.

Corroborando en gran sentido el perfil descrito en apartes anteriores, el 64% de la población viajó un solo integrante del núcleo familiar, un 16% dos integrantes y un 20% entre tres y más de seis. Y en contraste con los porcentajes de edades y responsabilidad ante la consecución de recursos para la manutención del hogar, la posición en el hogar, evidencia que el 52% son jefes de hogar (231680 personas) un 30% (126.849) son hijos. En complemento 186.051 hogares declararon tener familiares aún en Venezuela y 67.524 no; y estaría más cercana por obvias razones a la totalidad de núcleos familiares compuestos por una persona.

En relación a las redes de apoyo en destino, el 42% señala tener familiares en Colombia de los cuales el 56% cuenta con el apoyo por lo menos en lugar de hospedaje. En relación a este mismo aspecto, sí se observa que el 50% de la población ingresó durante el año 2018, se puede afirmar la importancia que tienen los grupos de pioneros en la decisión de nuevos migrantes.

Cuando se leen estas cifras en relación a las actividades que actualmente desempeñan y el nivel de escolaridad, representa un gran reto, ya que el 24% declara realizar trabajos informales y un 18% estar desempleado frente al 1% con trabajo formal y el 22% que declara trabajo independiente. Actividades como hogar, estudiante corresponden en gran medida a los miembros dependientes. Por su parte el nivel de escolaridad en su gran mayoría corresponde a secundaria (56%) y el 28% posee algún tipo de formación técnica, universitaria o de postgrado. Todo ello confluye en la necesidad de revisar el tema de remesas, tipo de estudios técnicos y universitarios y poder disponer de los datos desagregados por regiones o ciudades para entender las posibles problemáticas, potencialidades y estrategias a implementar de acuerdo a la caracterización de la población migrante.

El informe desagrega algunas cifras fundamentales para la atención de poblaciones con riesgos en salud y enfoque diferencial, pero no es muy explícita en cuanto a las motivaciones de la migración, patrones de movilidad, movimientos internos durante su estancia, fuentes de información empleadas y otros aspectos que brindarían gran conocimiento para las políticas y estrategias a implementar con este tipo de población. Esto podría advertir, la baja coordinación previa para establecer las preguntas claves dentro de la encuesta desde los diferentes sectores.

### **7.7.2. Medidas Institucionales generadas del RAMV.**

Acto seguido al cierre y presentación de resultados desligados por el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos RAMV, se expide el Decreto 1288 de 2018 el 25 de julio, el cual describe la oferta institucional y otras medidas relacionadas al retorno de colombianos, este último grupo, relacionado al porcentaje de hogares de composición mixta, evidenciada en el registro.

En general, el decreto recoge las acciones estatales que ya se venían adelantando antes del registro, con la población identificada por las dos etapas del PEP, en materia de salud, educación y trabajo, disponiendo el carácter de estas medidas en un sentido transitorio, es decir, mientras las circunstancias que originaron la dinámica migratoria persistan. Estas medidas, fueron regladas mediante circulares dentro de sectores específicos, lo que hace que el decreto le dé cierto sentido de obligatoriedad en el cumplimiento de las medidas. Persiste la preocupación de ver a este fenómeno como una circunstancia meramente coyuntural, tal vez ignorando en gran medida la temporalidad de la crisis del vecino país, más allá de su agravamiento, es decir, del tiempo en que se prolongará su recuperación y estabilidad.

El decreto se compone de 12 artículos, fundamentando el acceso a los servicios (oferta institucional) a partir de la figura del PEP. El artículo 1 señala la aperturización de la tercera etapa para el registro y expedición del PEP<sup>127</sup> a los inscritos en el RAMV, su parágrafo 4, incluye una nueva causal para la cancelación, esto en virtud de la actualización del PEP por parte de los ya expedidos en etapas anteriores, la cual señala que podrá cancelarse por el reconocimiento de contravenciones o infracciones al ordenamiento jurídico.

Los artículos 2 al 4, se refieren al retorno de colombianos, ordenando una frecuencia más seguida de las reuniones de la Comisión Intersectorial para el Retorno, modificación de algunos parámetros como las evidencias para demostrar el tiempo de estadía en el exterior cuando no se cuenta con registros migratorios que lo sustenten, y la promoción para la creación de programas y planes para favorecer a la población retornada, en coordinación de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano

Los artículos 5 y 6, se refieren a medidas en relación a educación, tanto en el procedimiento para Validación de estudios de básica y media académica como un parágrafo transitorio al artículo 2.3.3.3.4.1.2 del Decreto 1075 de 2015<sup>128</sup>. De igual forma, en el art. 6, dispone que el Ministerio de Educación para reglamentar en una vigencia de tres meses, el trámite de convalidación de títulos de educación superior, provenientes de Venezuela.

Artículo 7, Salud. Enmarca la atención de urgencias, servicios de vacunación, prevención y tratamiento, de mujeres gestante y lactantes. Señala además la afiliación al Sistema General de

---

<sup>127</sup> Posterior al decreto 1288, se expiden el primero y dos de agosto de 2018, las resoluciones 6370 del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Resolución 2033 de la UAE Migración Colombia, para la reglamentación de la expedición e implementación del Permiso Especial de Permanencia de la población inscrita en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, en un periodo de 4 meses, es decir, del 2 de agosto al 2 de diciembre de 2018

<sup>128</sup> *“La transitoriedad del presente parágrafo estará supeditado al mejoramiento y estabilización de la situación migratoria de frontera con la República Bolivariana de Venezuela conforme al informe que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores”*

Seguridad Social en Salud, tanto al régimen contributivo como al subsidiado y Sistema de Riesgos Laborales.

En el artículo 8, se prescribe el acceso a los servicios de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo para la orientación y remisión a la oferta institucional de empleo.

En cuanto a la política de acceso al mercado laboral los artículos 9 y 10 expresan las órdenes al Ministerio de Trabajo para desarrollar una hoja de ruta y el desarrollo de un registro por parte de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo como insumo para una “adecuada gestión migratoria laboral”

### **7.7.3. Acciones institucionales relacionadas a la identidad de los extranjeros y otras medidas de excepcionalidad para ciudadanos venezolanos.**

Comprobar o adquirir la nacionalidad colombiana, poseer un documento de identidad reconocido dentro del país, es un hecho que limita el ejercicio de derechos y obligaciones fundamentales de orden económico, social, político y civil. Esta situación es una de las consecuencias más notables de la dinámica migratoria de dos países como Colombia y Venezuela, donde el orden constitucional y procedimientos jurídicos, entran a ser analizados para determinar las necesidades de flexibilización de las normas o su respectiva revisión general.

Como era de esperar, se haría necesario verificar las medidas de excepcionalidad frente a hechos naturales de la vida como un nacimiento. En dicho contexto, se distinguen hijos de colombianos menores o mayores de edad cuyo nacimiento se produjo en territorio extranjero y los niños y niñas que nacen en territorio nacional que son hijos de extranjeros, donde es indispensable determinar el status migratorio de sus padres, lo cual, desliga dos grupos más: hijos de extranjeros nacidos en Colombia que gozan de visado como Migrante o Residente (bajo la legislación vigente) y los hijos nacidos en Colombia de aquellos cuyo estatus migratorio se

encuentra enmarcado por una medida de excepcionalidad como el PEP o que simplemente aún no han regularizado su permanencia y para los cuales existe el grave riesgo de convertirse en apátridas<sup>129</sup>

Una buena porción de la movilización de personas provenientes de Venezuela, corresponde a núcleos familiares mixtos (colombianos asentados en territorio venezolano, cuyo cónyuge o compañero(a) e hijos, nacieron en Venezuela). Para este grupo, la dificultad radicaba en el cumplimiento de requisitos como el apostillaje de documentos, trámite con grandes complicaciones tanto en el territorio venezolano como en las misiones consulares, donde la oferta de servicios es muy reducida.

En Colombia, mediante el decreto 2188 de 2001<sup>130</sup>, ya se encontraba reglamentado el procedimiento para la inscripción extemporánea de nacimiento en el Registro Civil, sin embargo, la identificación de fraudulencia en la obtención de nacionalidad por parte de algunos extranjeros, debido a debilidades como vacíos procedimentales y capacidad técnica reducida de la entidad en los territorios, generó la expedición del decreto 356 del 3 de marzo de 2017 y la posterior circular<sup>131</sup> 052 del 29 de marzo de 2017, que endurecía los términos del procedimiento. Posteriormente, se imparte la circular 064 del 18 de mayo de 2017 la cual promueve la *medida excepcional para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela*, permitiendo la presentación de documentos no apostillados, presentación

---

<sup>129</sup> Al respecto, la Corte Constitucional en un pronunciamiento del año 2013, señala "...la condición del ciudadano que no es considerado nacional del país donde nació, ni de ningún otro Estado, la cual puede ser de jure, cuando existe según las leyes de un país, o de facto, cuando las personas no disfrutan de los mismos derechos de los demás ciudadanos, pues su país no le concede pasaporte o no le permite regresar, o cuando no pueden demostrar documentalmente su nacionalidad"

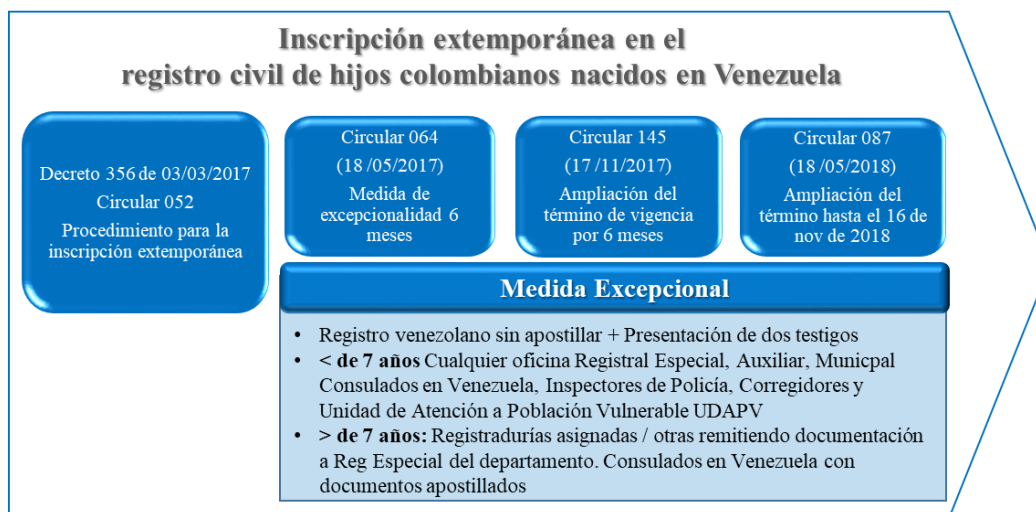
<sup>130</sup> Compilado en el Decreto 1069 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho", en la Sección 3 del Capítulo 12 del Título 6 de la Parte 2 del libro 2 se encuentra la reglamentación correspondiente al procedimiento para la inscripción extemporánea de nacimiento en el registro civil.

<sup>131</sup> La Registraduría Nacional del Estado Civil expide circulares aclaratorias o de procedimiento a fin de dar cumplimiento a un desarrollo jurisprudencial o en desarrollo de decretos o de normatividad vigente.

de dos testigos hábiles con declaración bajo juramento, documento de identidad del padre colombiano. Si el registro, correspondía a un mayor de 7 años, se procede como lo indica el decreto 356, a generar consulta a Migración Colombia y oficinas centrales de la Registraduría.

Esta tarea fue delegada exclusivamente a Registradurías Especiales de cada departamento y otras específicas, lo cual a su vez representó un problema para las personas con un alto nivel de vulnerabilidad económica quienes no podían desplazarse a los lugares indicados. Por ser una medida excepcional, fue necesaria la prolongación por temporalidades específicas, mediante la expedición de nuevas circulares adaptables a la circunstancia de emergencia social presentada por el retorno de migrantes colombianos residentes en Venezuela y sus familias, las cuales se especifican a continuación:

**Figura 8. Instrumentos para la inscripción extemporánea de hijos colombianos en Venezuela**



Al precisar sobre motivos de arraigo, se puede establecer otra circunstancia que el Estado colombiano ya está afrontando relacionado a los nacimientos de hijos de extranjeros en territorio colombiano, donde es indispensable determinar la condición de domicilio o residencia dado por

la categoría de permiso su estancia. En tal sentido, en respuesta a esta eventualidad, existen en efecto, pronunciamientos de la misma Corte Constitucional de Colombia<sup>132</sup>, que generaron acciones concretas por parte de la Registraría Nacional del Estado Civil (RNEC) que fueron evaluadas como positivas por organismos internacionales. La circular 059 del 26 de Marzo de 2015<sup>133</sup>, en la cual se especifican “*Las Directrices a fin de establecer la inscripción en el registro civil de nacimiento de los hijos de extranjeros nacidos en Colombia para efectos de demostrar la nacionalidad*” aquí y luego de precisar en los primeros apartes algunas bases normativas sobre el vínculo de la nacionalidad y pruebas de la nacionalidad, se transcribe partes del concepto solicitado al Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>134</sup> donde se pronuncia sobre el concepto de domicilio en la interpretación del Artículo 76 del Código Civil Colombiano “*El domicilio consiste en la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella*” posteriormente, en interpretación del artículo 80 de la misma norma<sup>135</sup> se cambia trascendentalmente el parámetro por el cual un extranjero podría registrar como nacionales a sus hijos nacidos en Colombia, solo en vigencia de visa de Residente. Textualmente este pronunciamiento especifica que:

“...*Para los casos de los extranjeros, debe entenderse que los tipos de visa que se asemejan al artículo 80, conllevan a que se reconozca en ellos el domicilio en Colombia. Por ejemplo, si la persona posee un tipo de visa socio propietario y, a través de él, ha abierto un negocio en el*

<sup>132</sup> Sentencia T-075/15 del 20 de febrero de 2015. Pruebas de la nacionalidad colombiana por nacimiento. Caso de un menor nacido en Colombia, cuyo padre de nacionalidad China se encontraba al momento, laborando en el país bajo una visa temporal trabajador. Las acciones para responder a la acción de tutela, permitieron esclarecer el concepto de domicilio como prueba del “deseo de permanecer en el país” ampliando el marco de interpretación normativa de la exclusividad de la visa de residente a una serie de visas temporales. Sentencia 447 sobre la adquisición de documentación colombiana por falta del cumplimiento del requisito de apostillaje de los documentos

<sup>133</sup> Esta circular se actualiza y precisa otros elementos mediante la circular 168 impartida el 22 de diciembre de 2017

<sup>134</sup> concepto número S-GNC 15-016796, DEL 24 de febrero de 2015 Coordinador de Grupo Interno de Nacionalidad, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dr. EDWIN OSTOS ALFONSO

<sup>135</sup> Art 80 Código Civil versa: “*PRESUNCION DEL ÁNIMO DE PERMANENCIA. Al contrario, se presume desde luego el ánimo de permanecer y vecindarse en un lugar, por el hecho de abrir en él tienda, botica, fábrica, taller, posada, escuela y otro establecimiento durable, para administrarlo en persona; por el hecho de aceptar en dicho lugar un empleo fijo de lo que regularmente se confieren por largo tiempo; y por otras circunstancias análogas*”.

*país, se debe presumir que sí posee el domicilio; de igual forma, sí a la persona se le ha cedido un tipo de visa de trabajador, para que ejerza una actividad de este tipo en Colombia, y la misma es por un período largo de tiempo, debe aceptarse que ese individuo sí tiene el domicilio en el país. Es importante en este punto advertir, que la expresión largo tiempo es entendida, cuando la persona haya estado en el territorio colombiano con al menos un año de permanencia con la visa de trabajo respectiva...” (Subrayado propio)*

Así las cosas las visas temporales al momento de la expedición del concepto serían las TP 3 (estudiante), TP4 trabajador; TP5 Religiosa; TP7 (pensionado o rentista, socio o propietario, oficio independiente) TP9 (refugiado) TP10 Cónyuge o compañero), sin embargo, aclara que cada caso deberá ser estudiado para determinar la validez de su domicilio. Debido a la modificación en el régimen de visas y sus clasificaciones, a partir de la puesta en vigencia de la Resolución No. 6045 del 02 de agosto, expedida por el Ministerio de Relaciones exteriores, se entiende que la equivalencia de las anteriores (de las cuales aún se encuentran en vigencia una gran cantidad) serían la visa de Migrante (artículo 16) y la visa de residente (artículo 21)

La proyección de escenarios relacionados a la dinámica particular poblaciones de ciudadanos venezolanos ya asentados en el territorio en uso del Permiso Especial de Permanencia PEP y en relación a lo resaltado en el concepto, sugiere inquietudes sobre la limitación sugerida de los instrumentos normativos que reglaron e implementaron el PEP, en particular el Artículo 2 de la resolución 6370 de 2018<sup>136</sup> del Ministerio de Relaciones Exteriores cuando señala que:

*“Sobre la naturaleza del Permiso Especial de Permanencia (PEP). Se precisa que el Permiso Especial de Permanencia (PEP) es un documento de identificación válido para los nacionales venezolanos en territorio colombiano, el cual les permite permanecer temporalmente en*

<sup>136</sup> También es expresado tácitamente en la resolución 740 del 5 de febrero de 2018” la cual extendió el término para acceder al PEP a los venezolanos que “encuentren en el territorio colombiano a fecha 2 de febrero de 2018” al respecto ver el artículo 3 de la mencionada resolución.



*condiciones de regularización migratoria y acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, quedando autorizados para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas”*

*Parágrafo. El Permiso Especial de Permanencia (PEP), dada su naturaleza jurídica y temporalidad, está dirigido a autorizar la permanencia de los nacionales venezolanos que se encuentren en el territorio nacional sin la intención de establecerse, razón por la cual no equivale a una visa, ni tiene efectos en el cómputo de tiempo para la Visa de Residencia Tipo "R" de que trata el Capítulo 3 de la Resolución 6045 de 2017 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.*

Lejos de ofrecer un concepto jurídico, que se sobreponga ante la soberanía del Estado para definir quién y en qué términos se puede establecer o domiciliar en el territorio nacional, se percibe cierta inconsistencia en los postulados que figuran en los subrayados, tanto en la circular 059 y la resolución, en términos del “*presunción del ánimo de permanencia*”, toda vez que los permisos se han establecido por un orden superior al año tiempo, suficiente como para lograr un arraigo y estabilidad; permiten el ejercicio de actividad por contrato y las causas mismas de la migración, que señalan intencionalidad de domicilio y baja tasa de retorno.

En refuerzo a los anteriores planteamientos, resulta oportuno hacer referencia a la Sentencia SU-677 de noviembre 15 de 2017 de la Corte Constitucional sobre una acción de tutela impuesta por un extranjero venezolano en situación de irregularidad migratoria por considerar que se “vulneró los derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la integridad física de su esposa, al

negarse a realizar los controles prenatales y asistir el parto” las indagaciones previas al fallo, buscaban determinar si hubo vulneración a los derechos de la esposa del peticionario, y de menor hija de estos extranjeros, al no generarse afiliación al Sistema General de Seguridad en Salud y en consecuencia si la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos de la menor al no registrarla inmediatamente después de su nacimiento. La resolución del caso, advierte que se ratifican los anteriores puntos, por lo cual *“ADVERTIR a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Registraduría Municipal de Icaria que no podrán incurrir nuevamente en retraso o denegación del registro civil de nacimiento de los hijos e hijas de extranjeros con permanencia irregular que haya ocurrido en territorio colombiano”*.

*Así las cosas, ante la eventualidad de surtir diferentes trámites que permitan adquirir un documento de identidad para la atención prioritaria en servicios básicos de los menores de edad, la circular 168 de 2017, actúa en dos direcciones: Permitir la inscripción del nacimiento ocurrido en el territorio nacional, con la inscripción "NO SE ACREDITAN REQUISITOS PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD" y bajo el numeral II, el procedimiento “Hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a los cuales ningún estado les reconozca la nacionalidad”*

Particularmente, para la última circunstancia, no se exigirá prueba de domicilio y prueba de nacionalidad, en cambio, presentará una solicitud formal en la que informa que el inscrito se encuentra en condición de apátrida y sus soportes. Posteriormente, con intervención de la Dirección Nacional de Registro Civil, el Ministerio de Relaciones Exteriores elevará la consulta a la respectiva Misión Diplomática o Consular del Estado de la nacionalidad de los padres. Una vez transcurridos 3 meses sin existir pronunciamiento alguno, *“...el Ministerio de Relaciones Exteriores, con fundamento en las Convenciones internacionales y las normas constitucionales y*

*legales vigentes en la materia, emitirá, dentro del marco de sus competencias, concepto técnico mediante el cual evaluará si el inscrito se encuentra en situación de apátrida”* (Resgistraduría Nacional del Estado , 2017, pág. 8)

En el último informe de las memorias del Congreso 2017-2018, la Cancillería, especifica que para el periodo julio de 2017 y marzo de 2018, se entregaron un total de 44 documentos de viaje colombianos, que han sido expedidos para las situaciones especiales contempladas en el artículo 2.2.1.4.1.6 del Decreto 1067 de 2015, de éstos 25 han sido entregados a nacionales venezolanos, sin embargo no hay una especificación del total para la apátrida (otras circunstancias, son asilados, refugiados entre otros)

### **Figura 9 Requisitos para el trámite de registro de nacimiento de un menor en el Exterior**

| <b>REQUISITOS PARA EL REGISTRO DE NACIMIENTO DE NIÑOS NACIDOS EN EL EXTERIOR DE PADRE Y MADRE VENEZOLANOS POR NACIMIENTO</b> |  |
|--|--|
| (Artículo 32. Ordinal 2º de la Constitución Nacional Vigente)  |  |
| 1.   | Completar las Planillas de: Solicitud para Registro de Nacimiento (Descargar Planilla) y Solicitud de Inscripción o Certificación.   |
| 2.   | Completar a lápiz dos (2) planillas de estadísticas de nacimiento vivos ocurridos en el exterior.  |
| 3.   | Una (01) Original del Certificado de Nacimiento del menor, expedido por la autoridad local correspondiente y debidamente Apostillado. y Dos (2) copias simples. Especificar la nacionalidad venezolana de los padres |
| 4.   | Tres (03) copias simples del Certificado de Nacido Vivo, donde se identifique el nombre del Hospital o Clínica.  |
| 5.   | Tres (03) copias simples de la cédula de identidad de ambos padres.  |
| 6.   | Tres (03) copias simples del pasaporte de ambos padres.  |
| 7.   | Tres (03) copias simples de la Partida de Nacimiento venezolana de ambos padres.   |
|  | Tres (03) copias simples de la Visa y de la cedula de extranjería colombiana   |

**Fuente: Embajada de Venezuela en Colombia**

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, las limitaciones de los migrantes para acceder al cumplimiento de los trámites bien sea por circunstancias de tiempo lugar y costo, ha impuesto grandes retos a las instituciones Colombianas, no solo en relación a los retornados y sus familias, primer grupo de migrantes con alta prioridad de atención. El ejercicio de la ciudadanía venezolana se ve soslayada por la nula adaptación de los trámites en consulados, para el gobierno venezolano, estos migrantes son detractores y traidores de la patria por lo que no es de su interés establecer facilidades para tramitar un pasaporte o un registro de nacimiento, debe tenerse en cuenta, que la participación en comicios electorales en el exterior, requiere de pasaporte vigente y encontrarse en residencia legal establecida, por lo que no resulta conveniente facilitarles el camino.

Ante la imposibilidad de tramitar un pasaporte, el migrante opta por promover los espacios de corrupción, se supedita al trabajo informal, a las bajas condiciones de habitabilidad, nutrición y salud. Consecuentemente, se genera un problema de salud pública y se ve mermadas las posibilidades de optimizar los beneficios de la migración en sociedades con altos niveles de carencias e informalidad laboral.

Otra problemática relacionada a la identificación, es la verificación de identidad y antecedentes, sin pasaporte, el único medio de identificación es la cédula venezolana, la cual no posee elementos de seguridad documental que garanticen su obtención, además no se cuenta con canales de consulta e intercambio de información con autoridades venezolanas.

Lo cierto es que este proceso migratorio de venezolanos no ha llegado al punto de inflexión negativo, ni siquiera de estabilización del flujo, de él se desprenderán diversos patrones migratorios por la continuidad del agravamiento de las medidas económicas cada vez más cerradas y la presión internacional al sistema de gobierno actual, sin contar con las posibles

decisiones en países de destino en Suramérica, que representan una seria amenaza para Colombia como país de tránsito, ya que cualquier decisión sobre el acceso de migrantes a sus territorios supondría el estancamiento de los migrantes en el país.

Ante este posible escenario, se debe considerar un verdadero sistema de enrolamiento para la expedición de un documento de identidad con plenas garantías que facilite el trabajo de las autoridades y entidades que prestan servicios y se encargan de su verificación dentro del territorio nacional. La estrategia de manejo de transitoriedad o coyuntura, ha desligado diversos sistemas de registro para los cuales no se ha promovido continuidad y no poseen capacidad de integración por las variables recogidas. La TMF ya no será expedida, el PEP, se abre por periodos, cuando las cifras de irregularidad se suben (por lo cual se pierde la medición de todos los migrantes); existen aún migrantes que por diversas circunstancias evitaron registrarse y los retornados y sus familias, poseen las limitaciones establecidas por la ley para ser registrados, además, no se evidencia un inventario de su registros que se levantan a nivel local.

Colombia no puede (ni por razones humanitarias ni por las características de su frontera) recrudescer los controles, pero puede ordenar, visualizar y gestionar, la migración, a partir de un verdadero registro. Con cifras reales vienen los apoyos internacionales y la integración de la migración al desarrollo del país.

## 8. Caracterización de los actores.

Al revisar el documento de la Política Integral Migratoria, se señala que para su construcción se usó un método de concertación y análisis con las comunidades de colombianos residentes en el exterior ( CONPES 3603, 2009, pág. 2). Por lo tanto, al proponer la reestructuración de una nueva política migratoria en Colombia que integre las nuevas dinámicas, procesos y patrones migratorios evidenciados, se requiere el reconocimiento de la experiencia reciente con los grupos de migrantes no solo provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, teniendo en cuenta las problemáticas que en una historia reciente, representó el grupo de migrantes cubanos y de países asiáticos y africanos en la zona de la frontera con Panamá y la posibilidad de estudiar el retorno de connacionales en un escenario amplio como la crisis venezolana, país que acogió a muchos refugiados por la violencia del conflicto armado, que hoy representa uno de los grandes retos para Colombia como nación. Para ello, debe incluir naturalmente, el reconocimiento de las comunidades de acogida y al nivel subnacional, un papel crucial no solo en la construcción sino en el desarrollo de la nueva política. Aún no se conoce la estructura del Plan Nacional de Desarrollo del nuevo gobierno (2018-2022), pero se espera, que la migración tenga un protagonismo más elevado que en anteriores gobiernos, ya que políticamente, se convierte en el punto de partida para avanzar en las directrices de los diferentes niveles de gobierno y su compromiso con las nuevas dinámicas sociales, configuradas a partir de la relación de Colombia con el mundo.

Pensando en la relevancia que tendría para el país elaborar una política pública de migración eficiente, que presente un panorama positivo abriendo los territorios hacia los migrantes y su aporte al desarrollo, debe tenerse en cuenta que el aprovechamiento del potencial de la

migración no es solo un discurso y dependen en gran medida de los territorios, es decir de la gobernanza a nivel subnacional. Entre los factores que pueden maximizar la integración de la migración y el desarrollo, se encuentran: Capacidad de las autoridades locales, grado de descentralización, recursos financieros disponibles, facilidad para adaptar los presupuestos, el reconocimiento de la dinámica y las rutas migratorias, para hacerle frente a las demandas en sus territorios ( Organización Internacional para las Migraciones -OIM, 2015, pág. 2)

Hasta el momento, la revisión documental sobre los elementos integrados en la formación y estudio de las políticas, ha evidenciado actores de orden nacional, subnacional e internacional, todos ellos, de un corte netamente político y discursivo, mientras que la implementación (operacionalización de los instrumentos normativos) realmente depende de los territorios que en su papel de administración y gestión, brindan servicios a los migrantes, así como la habilidad que estos tienen para integrar o negociar la intervención de otros actores para maximizar y apoyar labores que por sí solo no podrían ejecutar.

Podría concluirse, que las tareas de planificación son hechas con un enfoque centralista que en una mirada a la experiencia práctica de los fracasos en la implementación, requieren de un enfoque Bottom-up<sup>137</sup> Todo ello, resulta muy útil para guiar a las instituciones, pues permitiría la identificación de duplicidad de esfuerzos, los canales de acceso usados por los migrantes, necesidades percibidas y reales, garantizando la articulación necesaria de los recursos y acciones de gobierno, así como también, la inclusión de diferentes actores, a veces invisibles, que pueden tener interés en la construcción de políticas y programas locales, regionales y nacionales.

---

<sup>137</sup> Este enfoque sugiere un estudio de la implementación mediante la observancia de los actores locales y el público que se ve afectado por la política, requiriendo de estadios de negociación persuasión e intercambio entre los actores de diferentes niveles, incluyendo a los políticos locales y grupos de presión (Bardach, 1999 en CLAD, ESAP, DNP 2011)

*“Si bien el conocimiento contextual sobre la migración debería preceder a la adopción de políticas, debe estar seguido de una cuidadosa planificación de las políticas e instituciones nacionales y locales. También es muy importante planificar los servicios existentes, sean institucionales o prestados por otras entidades locales directamente interesadas.*

*De hecho, la sostenibilidad externa y la relación costo-eficacia, así como una buena visión de los servicios existentes, permiten evitar la superposición. Por consiguiente, si ya existen servicios similares, pero no cubren toda la gama de objetivos previstos, las autoridades locales —siguiendo el principio de subsidiaridad— pueden decidir asociarse con los proveedores de servicios existentes para completar su oferta o para prestar servicios específicos que complementarían a los existentes” (caja de Herramientas, módulo 3. 2015 p 17)*

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Iniciativa conjunta sobre Migración y Desarrollo (ICMD), ofrecen una interesante metodología para favorecer a los actores locales en su trabajo de integrar la migración en la planificación del desarrollo local, para lo cual, se requiere identificar a las partes interesadas y fortalecer las capacidades de planeación de sus organizaciones, tanto en el orden de autoridades, sociedad civil, asociaciones de migrantes, académicos, organizaciones internacionales y los otros niveles de gobierno. Esta herramienta metodológica se conoce como “La caja de herramientas”<sup>138</sup>, la información se encuentra abierta al público en una plataforma de interacción<sup>139</sup> que permite compartir experiencias y acudir a la asistencia de expertos, una biblioteca virtual sobre migración y desarrollo, así como otras herramientas útiles en el trabajo local, la cual puede tener la asistencia

---

<sup>138</sup> Esta publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación a través de la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo, programa global liderado por el PNUD, en colaboración con la OIM, CIF-OIT, ONU Mujeres, ACNUR, UNFPA y UNITAR.

<sup>139</sup> El acceso a la plataforma y descargas de contenidos puede realizarse desde el enlace <https://www.itcilo.org/es/areas-de-especializacion/migracion-laboral/mi-caja-de-herramientas-icdm-en-linea-sobre-migracion-y-desarrollo-local/sumario>



directa de los organismos internacionales, que tienen dentro de sus objetivos estratégicos la asistencia técnica.

De igual forma, el documento “mapeo de actores para la política pública migratoria” en Guatemala (2012) comparte la apreciación de la importancia de elevar esta actividad a nivel local. La experiencia de construcción de un mapeo de actores<sup>140</sup>, se convierte en una guía interesante de trabajo por estar directamente ligada a la política pública de las migraciones, presenta teorías y técnicas de investigación. La técnica del mapeo resulta también útil para generar escenarios de discusión sobre el papel de las entidades y organizaciones. Es recomendada luego de usar otras técnicas de investigación, ya que pretende evaluar el nivel de incidencia e interés de cada actor dentro del proceso de construcción de política. Así mismo, es propositiva y proyectiva, porque se evalúan nuevas alternativas de acción, identifica “las relaciones conflictivas, neutras o inexistentes” evitando que éstas tengan incidencia en los resultados (Universidad Rafael Landívar, 2012).

Se puede observar que los criterios o factores a tener en cuenta para la identificación mediante el mapeo de actores, va muy de la mano con los planeamientos teóricos de Kingdon y otros que dan relevancia a la estructuración de redes e interrelación de actores dentro del proceso de formación o reestructuración de política. Así la metodología seguida en Guatemala, propone para la identificación de actores aspectos como, el nivel de involucramiento y capacidad de incidencia de una política, donde se analizan los factores que pueden priorizarse en una intervención de tipo operacional; el proceso político requerido, entendiéndose como la identificación de sus problemáticas y todo el proceso de negociación que ello conlleva. La clasificación de los actores, permite encuadrar su papel en los procesos de planeación, diseño implementación y evaluación, su nivel de interés y por supuesto las alianzas estratégicas. (Universidad Rafael Landívar, 2012)

---

<sup>140</sup>

Finalmente propone tres metodologías<sup>141</sup> pero realiza el mapeo mediante la Metodología MACTOR, que inicialmente trabajó con un cuestionario vía correo electrónico que tuvo que ser complementado con búsquedas por internet. Posteriormente, realiza un análisis DOFA y así poder definir las posibles alianzas a ejecutar por parte del INGEP<sup>142</sup>

En concordancia con los análisis establecidos en capítulos anteriores y bajo las metodologías para el reconocimiento de actores mencionadas, se pueden señalar 4 clasificaciones que agrupan a los actores interesados que bajo el supuesto de Kindong, pueden estar movilizando sus recursos y estrategias para ser tenidos en cuenta dentro del desarrollo de una nueva política e imponer sus intereses dentro de la agenda de gobierno:

La caja de herramientas los define dentro del marco del trabajo local, así:

- Funcionarios y empleados públicos que trabajan con las autoridades y administraciones locales;
- Funcionarios de instituciones públicas involucrados en la elaboración de políticas de desarrollo y migración;
- Representantes de la sociedad civil, incluyendo las ONG y las asociaciones de migrantes;
- Interlocutores sociales (organizaciones sindicales, organizaciones empresariales/de empleadores, sector privado) y;
- Académicos.

---

<sup>141</sup> Metodología MACTOR, o Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones, y uso de entrevistas, que termina condensándose en matrices. inventada por Michel Godet; Construcción de un Sociograma, construcción participativa en la que los actores identifican las funciones y roles, califican la influencia jerarquización mediante lluvia de ideas de Fundación Presencia y finalmente el Análisis mediante indicadores cualitativos mediante entrevistas escritas, para analizar las percepciones y propuestas

<sup>142</sup> Instituto de Investigaciones y Gerencia Política

Entre tanto, el mapeo de actores elaborado en Guatemala, los selecciona por ser parte de la sociedad, representar intereses legítimos, poseer funciones o atribuciones dentro de los objetivos de política, disponer de capacidad, conocimiento y recursos; Capacidad de gestión y negociación y por último, porque pueden ser agentes articuladores (llamados empresarios políticos):

- Políticos: jefes de gobierno
- Sector privado
- Sociedad civil
- Sector público
- Organizaciones de inmigrantes transnacionales
- Agencias y organismos de cooperación internacional

Teniendo en cuenta que la investigación busca desligar los elementos de construcción y reestructuración de la política pública de Migraciones en Colombia, mediante la consulta de información disponible al público, buscando se una base conceptual y situacional para entender los elementos dinamizadores de la Política, no se pretende elaborar un mapeo de actores con la rigurosidad metodológica, ya que dicha tarea de gran importancia para el trabajo de la planeación y diseño de una nueva política, debe gestarse desde el ámbito local, por lo cual difiere en gran medida de una ubicación a otra. Por ello, a continuación se elabora la identificación de actores mediante la revisión de las Rutas de atención publicadas o difundidas por medios abiertos (método más utilizado por el migrante, ante el temor de ser identificado).

A la búsqueda por las palabras “Ruta de atención para migrantes venezolanos en Colombia” google arroja un total de 1.210.000 resultados al 20 de agosto de 2018, que al inicio de la

presente investigación, se limitaban exclusivamente a la información de medios noticiosos y boletines informativos de entidades como Migración Colombia. La revisión de los enlaces en la web, arrojó notas en sitios oficiales de las Alcaldías locales y Gobernaciones, así como artículos producto del seguimiento periodístico de la prensa local de diferentes departamentos de Colombia, los cuales reflejan las reuniones y articulación realizadas para la creación de las rutas, sin especificar información directa de éstas. A excepción de los organismos internacionales y no gubernamentales de asistencia al migrante, las respuestas frente a la necesidad de configurar las rutas de atención se visualizan a partir del segundo trimestre el año 2017.

### **8.3. Modalidades de publicaciones para la orientación de migrantes en el territorio colombiano.**

A continuación se ofrece una muestra de las modalidades de publicación realizadas para la orientación de migrantes en territorio Colombiano. Llama la atención que la alcaldía de Cúcuta y su Secretaría de Frontera y en general, el Departamento de Santander, no posee publicaciones estructuradas que informen la ruta de atención, a pesar de ser la ciudad en la que se ha focalizado el dispositivo de atención más grande del país. Tal vez, en este caso en particular, precisamente la intervención directa del gobierno central y su injerencia en la administración y manejo de los organismos internacionales, obvió este paso, para basarse exclusivamente en la guía brindada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la cual se describe a continuación de estos apartes. Sin embargo para este caso, se obtuvo información sobre la articulación que todas las entidades realizaron en este punto, logrando por intermedio de acuerdos de entendimiento entre distintas entidades, dispositivo que se describe al final de este título.

**Título de la publicación** Cartilla Ruta de atención integral para la población migratoria venezolana y colombianos retornados

**Entidad responsable de publicación:** UAE Migración Colombia – alcaldía de Bucaramanga

**Publicado** 7 de agosto de 2017

**Figura 10** Cartilla Ruta de atención integral para la población migratoria venezolana y colombianos retornados



**Fuente:** (Alcaldía de Bucaramanga, 2017)

Documento tipo cartilla con 18 páginas contiene descripción de las actividades que desempeñan en torno a los migrantes, de 13 entidades descritas y punto de localización.

**Contenido:** SENA - Agencia Pública de Empleo – Personería Defensoría del pueblo UNP – Unidad Nacional de Protección - Secretarías alcaldía de Bucaramanga – Registraduría - ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – UAE Migración Colombia.

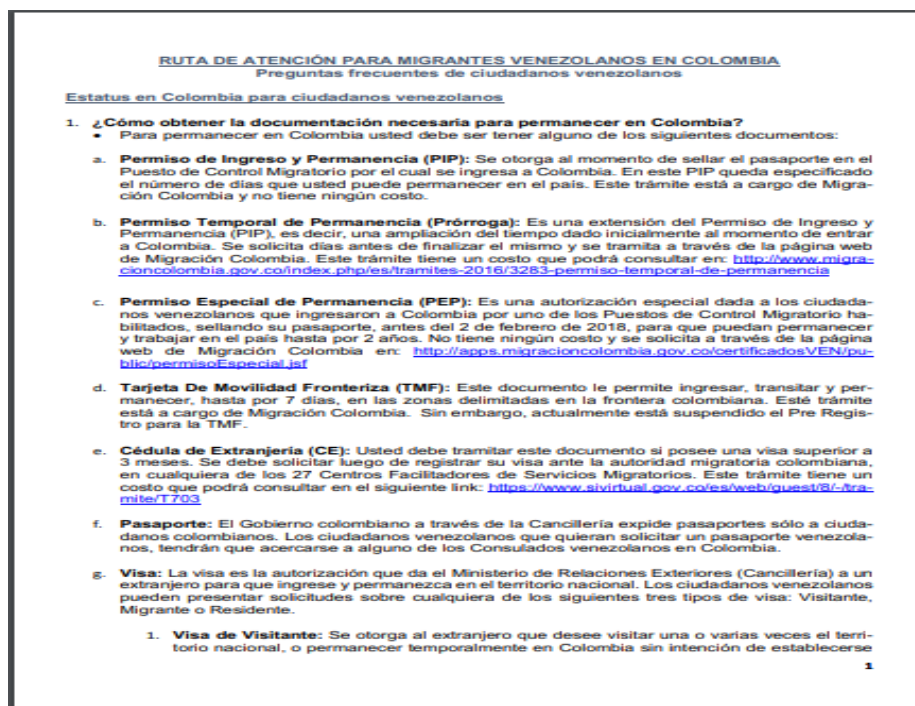
**Título de la publicación:** Ruta de atención para migrantes venezolanos en Colombia

Preguntas frecuentes de ciudadanos venezolanos

**Entidad responsable de publicación:** Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre

**Publicado:** última actualización abril 17 de 2018

**Figura 11 Ruta de atención para migrantes venezolanos en Colombia – Preguntas Frecuentes**



**Fuente:** (Unidad de Gestión del Riesgo, 2018)

**Descripción:** publicación web con enlaces a un listado de 29 preguntas frecuentes de población migrante venezolana, bajo tres títulos, donde se describen los aspectos relacionados a la identificación, nacionalidad; posteriormente describe las ayudas, alojamientos, mecanismos de atención en salud, educación, trabajo.

**Contenido:** Estatus en Colombia para ciudadanos venezolanos. Ayudas de Colombia a los venezolanos, otros.

**Título de la publicación:** Ruta interna de atención para los ciudadanos en condición de vulnerabilidad procedentes de Venezuela

**Entidad responsable de publicación:** Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaria de Integración Social

**Publicado** 21-09- 2017

### Figura 12 Ruta Interna de Atención para la población en condición de vulnerabilidad procedente de la República Bolivariana de Venezuela

| SERVICIOS SOCIALES PARA LA ATENCIÓN HUMANITARIA DE POBLACIÓN VENEZOLANA |   |  |
|---|---|--|
| SERVICIO SOCIAL   | POBLACIÓN   |  |
| JARDIN INFANTIL DIURNO  | Niños y niñas menores de 4 años   |  |
| JARDIN INFANTIL NOCTURNO  | Niños y niñas desde los 3 meses hasta los 5 años con padres y madres vinculados laboralmente en horarios nocturnos o condiciones de alto riesgo social  |  |
| CENTROS AMAR  | Niños, Niñas y Adolescentes mayores de 6 años y menores de 18 años en riesgo social o en situación de trabajo infantil y cuyos acudientes habiten en Bogotá   |  |
| CENTROS CRECER  | Niños, niñas y adolescentes con discapacidad cognitiva, no psicosocial, entre los 6 y 18 años   |  |
| CENTROS AVANZAR   | Niños, niñas y adolescentes con discapacidad múltiple asociada a discapacidad cognitiva, no psicosocial, entre 6 y 18 años  |  |
| COMEDOR COMUNITARIO   | Niños y niñas mayores de 4 años, adolescentes, personas mayores, mujeres gestantes y personas en riesgo de inseguridad alimentaria severa y moderada, que habiten en Bogotá   |  |
| COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA   | Familias y hogares con inseguridad alimentaria severa y moderada, que habiten en Bogotá y sus zonas rurales en condición de vulnerabilidad, y cuenten con los medios y capacidades para preparar y consumir alimentos |  |
| UNIDAD CONTRA LA DISCRIMINACIÓN   | Personas de los sectores LGBTI, sus familias y redes de apoyo víctimas de discriminación o de vulneración de derechos   |  |
| ATENCIÓN INTEGRAL A LA DIVERSIDAD SEXUAL Y DE GÉNEROS                   | Personas de los sectores LGBTI, sus familias y redes de apoyo mayores de 14 años  |  |
| COMISARIAS DE FAMILIA   | Víctimas de Violencia Intrafamiliar o que requieran orientación y atención por conflicto familiar y niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y/o delito sexual al interior del grupo familiar                |  |
| ENLACE SOCIAL   | Dirigido a personas en emergencia social junto con su grupo familiar  |  |
| ATENCIÓN SOCIAL Y GESTIÓN DEL RIESGO                                    | A todas las personas integrantes de hogares afectados por emergencias o desastres, identificados como afectados por el IDIGER   |  |

**Fuente:** (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017)

**Descripción:** Documento de 17 páginas tipo guía interna que presenta la Ruta Interna de Atención para la población en condición de vulnerabilidad procedente de la República

Bolivariana de Venezuela, con el fin de que accedan a los servicios sociales de la Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS.

**Contenido:** Guía de atención humanitaria sobre servicios sociales en la ciudad de Bogotá, incluye la circular 028 del 19 de septiembre de 2017 “Atención población vulnerable de origen extranjero”; ruta de regularización de población vulnerable procedente de Venezuela y el formato de referenciación.

**Título de la publicación:** Rutas de Atención para población proveniente de Venezuela

**Entidad responsable de publicación:** gobernación de la Guajira / ACNUR

**Publicado** Enero 27 de 2018

**Figura 13 Rutas de atención para la población proveniente de Venezuela**



**Fuente:** (Gobernación de la Guajira, 2018)

**Descripción:** Documento tipo cartilla con 65 páginas dividido en 9 secciones incluido el marco normativo, contiene descripción de la función y punto de localización.



## **Contenido**

- 1. Regularización migratoria y protección internacional** Migración Colombia Ministerio de Relaciones Exteriores
- 2. Registro civil, nacionalidad y naturalización** Registraduría Nacional del Estado Civil Ministerio de Relaciones Exteriores
- 3. Protección social** Secretarías de Salud Departamental, Distrital y Municipales - SISBEN Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales - ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- 4. Educación y formación para el empleo** Secretaría Departamental de Educación Secretarías Municipales de Educación en Riohacha, Uribía y Maicao. SENA Servicio Nacional de Aprendizaje Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
- 5. Protección para el acceso a derechos fundamentales** Personerías Municipales Defensoría del Pueblo ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Fiscalía General de La Nación Pastoral Social Comisaría de Familia
- 6. Víctimas y retornados al país** Ministerio de Relaciones Exteriores Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas
- 7. Orientación e información:** Alcaldías Municipales y Gobernación del departamento Consejo Noruego para los refugiados Concejo Cruz roja
- 8. Seguridad:** Ejército Nacional - Armada Nacional- Policía Nacional
- 9. Obligaciones de los extranjeros en el territorio colombiano** - Marco normativo de referencia para acceso a derechos

**Título de la publicación:** Guía de derechos y deberes para venezolanos en Colombia

**Entidad responsable de publicación:** Grupo de Aplicación de Derecho Internacional en Colombia GADIC del Consultorio Jurídico - Universidad del Rosario

**Publicado** 15 de noviembre 2017

**Descripción** Documento PDF, no se encuentra actualizado a las últimas medidas adoptadas, pero brinda información del marco legal para la estancia de migrantes extranjeros y retornados

## **Contenido**

### **1. Migración**

Documentos que debe tener para hacer tránsito fronterizo o si desea permanecer en Colombia para estudiar o trabajar. (Paso a Paso)

Derechos y deberes que tiene frente a la Migración.

### **2. Servicio a la salud**

- a. Cómo acceder
- b. A qué servicios tiene derecho.
- c. Qué hospitales puede frecuentar

### **3. Rutas de atención**

- a. Nacionalidad
- b. Reunión con familiares colombianos.
- c. Tutela

**Figura 14** Guía de derechos y deberes para venezolanos en Colombia



Elaborado por el Grupo de Aplicación de Derecho Internacional en Colombia GADIC del Consultorio Jurídico - Universidad del Rosario  
 Juan S. Pereira Rico, Dayanna Quant, Natalia A. Pardo Zapata y Sara Arias García.  
 Coordinación: Luisa Fernanda González Nieto

## GUÍA DE DERECHOS Y DEBERES PARA VENEZOLANOS EN COLOMBIA

### 1. MIGRACIÓN

Documentos que debe tener para hacer tránsito fronterizo o si desea permanecer en Colombia para estudiar o trabajar.  
 (Paso a Paso)

Derechos y deberes que tiene frente a la Migración.

### 2. SERVICIO A LA SALUD

- a. Cómo acceder.
- b. A qué servicios tiene derecho.
- c. Qué hospitales puede frecuentar

### 3. RUTAS DE ATENCIÓN

- a. Nacionalidad
- b. Reunión con familiares colombianos.
- c. Tutela

**Fuente:** (Universidad del Rosario, 2017)

**Instituciones identificadas** Migración Colombia oficinas regionales; Red Hospitalaria Pública en Cúcuta; oficina del Sisbén del municipio; Oficina del Consulado de Colombia, Cancillería; ICETEX.

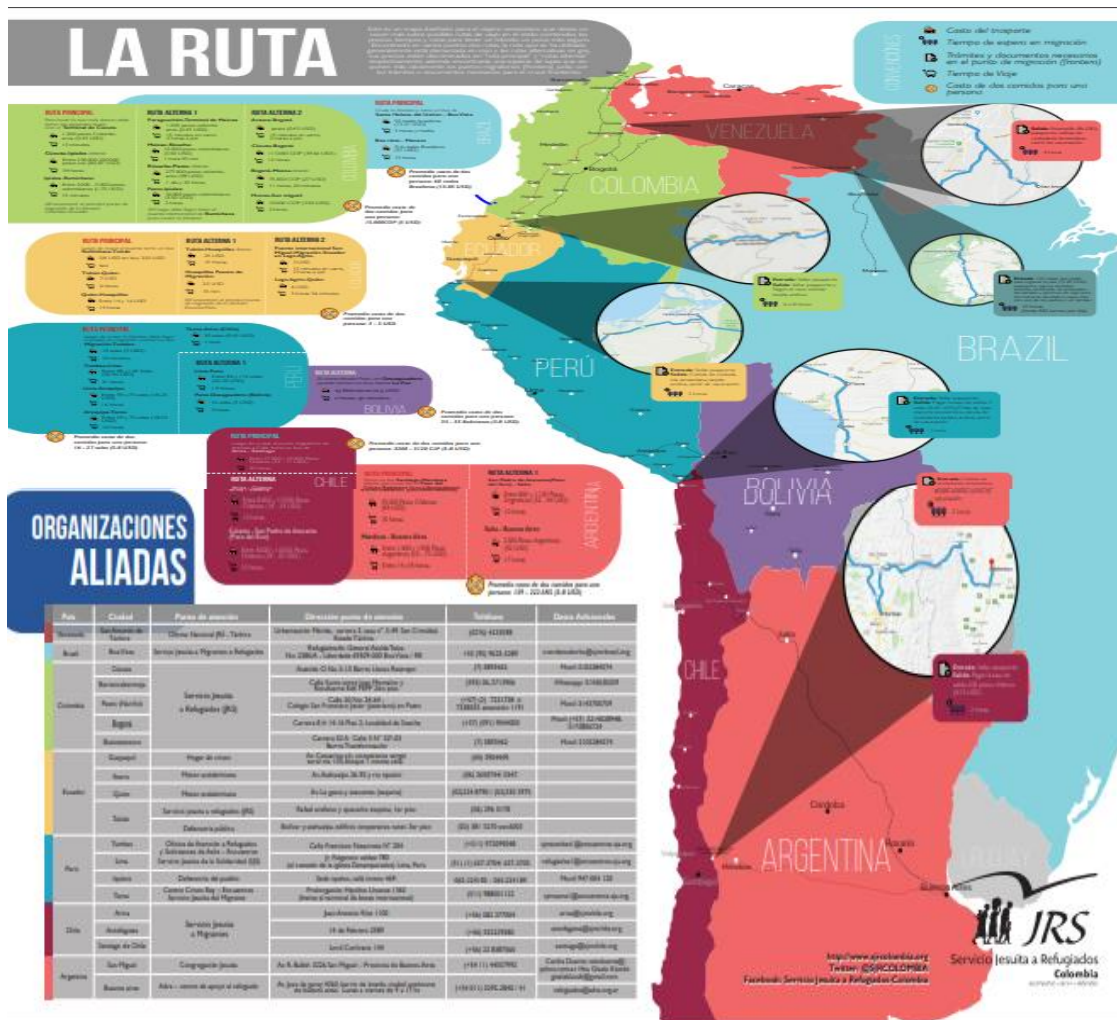
**Entidad responsable de publicación:** Servicio Jesuita a Refugiados Colombia

**Publicado** 6 de agosto de 2018

**Descripción:** Documento tipo infografía dividido en dos secciones que informan al migrante un presupuesto básico de viaje que incluye las rutas terrestres, precios de transporte, alimentación país por país así como el directorio de organizaciones aliadas con su ubicación. La segunda parte .informa sobre el trámite de refugio y visa de trabajo en cada país

**Contenido** La Ruta Organizaciones Aliadas Guía para el paso, establecimiento y regularización de venezolanos migrantes

**Figura 15 Ruta organizaciones aliadas, Guía para el paso, establecimiento y regularización de venezolanos migrantes**



**Fuente:** (Servicio Jesuita de Refugiados en Colombia, 2018)

**Y REGULARIZACIÓN DE VENEZOLANOS MIGRANTES.**

**¿CÓMO SOLICITAR REFUGIO?**

**COLOMBIA**

**PERU**

**BRASIL**

**ARGENTINA**

**CHILE**

**ECUADOR**

**BOLIVIA**

**BRASIL**

**ARGENTINA**

**NOTAS IMPORTANTES**

**JRS**

### 8.3.1. Muestra de otras modalidades de información.

**Título:** A través de rutas de atención, Gobernación del Quindío brinda asesoría a venezolanos retornados.

**Entidad responsable de publicación:** Gobernación del Quindío

**Publicado:** Agosto de 2018

**Enlace de consulta** <https://www.quindio.gov.co/noticias-2017/noticias-agosto-2017/7780-a-traves-de-rutas-de-atencion-gobernacion-del-quindio-brinda-asesoria-a-venezolanos-retornados>

**Descripción** Publicación tipo noticia que señala como punto para la remisión a los servicios necesarios, a la alcaldía

#### **Contenido**

*“Desde la dirección de Poblaciones se ha creado una ruta especial de atención a migrantes, adicional a la que tiene Migración Colombia. Liliana Jaramillo Cárdenas, **Secretaría de Familia** del Quindío, expresó: “Tenemos atención para adultos, adultos mayores, niñas, niños y adolescentes, incluso a madres gestantes, a quienes les hacemos acompañamiento en su proceso de embarazo hasta el nacimiento de sus hijos”.*

*Es así como la Secretaría de Familia les brinda atenciones en materia de salud, educación, documentación, entre otras iniciativas que garantizan el bienestar de esta población. Cuando una persona migrante se acerca a la administración seccional para solicitar ayuda, debe diligenciar un formato y un acta donde incluye todos sus datos personales para ser **direccionados, de acuerdo con sus necesidades, al Sena, Sisbén, la Registraduría, el ICBF, Comfenalco, entre otras entidades**”*

**Título:** Acciones para garantizar derechos a extranjeros

**Entidad responsable de publicación:** Gobernación de Santander

**Publicado:** 28 de Febrero de 2018

### **Figura 16 Acciones para garantizar derechos a los extranjeros**



**Fuente:** (Gobernación de Santander, 2018)

**Descripción:** Publicación tipo noticia que anuncia un modelo de ruta de atención a migrantes, no se evidencian fuentes para el documento mencionado. Se subrayan en el texto las entidades identificadas

#### **Contenido**

*La Gobernación de Santander, a través de la Secretaría del Interior, concertó con entidades responsables de la atención a ciudadanos extranjeros, un modelo de Ruta de Atención a Migrantes para garantizar atención, abordaje y respuesta inmediata a las necesidades de los ciudadanos venezolanos.*

*Esta iniciativa parte del Gobierno de Santander y el grupo interinstitucional conformado por entidades responsables del tema, y permite ser el punto de partida para garantizar soluciones a corto y largo plazo.*

**"Socializamos las competencias a las entidades, escuchamos observaciones e inquietudes de los personeros para añadirlas a la hoja de ruta que saldrá en los próximos días"**, resaltó Manuel Sorzano Romero, secretario del Interior de Santander, quien reiteró que el gobierno de Didier Tavera ha sido claro en atender humanitariamente la situación de los ciudadanos venezolanos que hacen presencia en el departamento.

Esta ruta da cumplimiento a la reglamentación del Ministerio de Relaciones Exteriores, de Salud, Trabajo y Migración Colombia, planteando como objetivo principal el garantizar servicios de salud, educación, protección a DDHH, coordinación de asistencia humanitaria por parte de la **Gobernación y otros compromisos que serán asumidos por la Defensoría del Pueblo y personerías municipales.**

“Esta ruta es muy importante y la idea es seguir trabajando en equipo con las demás instituciones para atender esta población y garantizarle sus derechos”, dijo Lina Susana Vásquez Millán, delegada de la Registraduría de Santander, al resaltar que “me parece muy bien que la Gobernación de Santander como primera autoridad departamental, tome la vocería de todas las entidades con el fin de garantizar esos derechos que no sean vulnerados”.

Para los entes de control, este esfuerzo permite avanzar en intercambiar propuestas para la construcción de una ruta integral, “Estamos muy expectantes frente a las directrices del gobierno nacional y el apoyo financiero que se le de a las entidades territoriales para responder a los retos que demanda una migración de un número tan elevado como el que vive Santander”, indicó Omar Alfonso Ochoa, personero de Bucaramanga.

Participaron igualmente, Jaime Pulido, **coordinador regional de Migración Colombia, Defensoría del Pueblo, comandante operativo Policía DESAN, Policía MEBUC, alcaldes del**

**departamento, personeros, organizaciones de venezolanos radicados en Bucaramanga entre otros.**

**Título:** Trámites y servicios en feria de atención al ciudadano en Herrán. Tanto migrantes venezolanos como colombianos que han regresado del vecino país podrán acceder a la oferta de 19 entidades.

**Entidad responsable de publicación:** Periódico La Opinión de Cúcuta

**Publicado:** 17 Abril 2018

**Figura 17 Publicación Periódico La Opinión de Cúcuta**

|   |  |
|---|--|
| <p><b>OFERTA DE SERVICIOS FERIA INSTITUCIONAL-DEPARTAMENTAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO</b></p> <p><b>PROGRAMA COLOMBIA NOS UNE</b><br/>Orientación, registros únicos a población retornada y familias mixtas Acompañamiento a proyectos productivos.</p> <p><b>EJÉRCITO NACIONAL</b><br/>Atención integral en peluquería y otros temas de capacitación.<br/>Trámite de libreta militar.</p> <p><b>POLICÍA NACIONAL</b><br/>Incorporación para quienes deseen ingresar a las instituciones Personal de asesores jurídicos para presentar derechos de peticiones. Capacitación al ciudadano de implementación de código de policía.</p> <p><b>DEFENSORÍA DEL PUEBLO</b><br/>Asesoría para casos de dobles registros.<br/>Asesoría jurídica en atención a víctimas.</p> <p><b>SECRETARÍA DE CULTURA DEPARTAMENTAL</b><br/>Socialización proyecto de bibliotecas estacionarias.</p> <p><b>DIAN</b><br/>Asesoría en trámites aduaneros</p> | <p><b>ALTA CONSEJERÍA PARA LA DISCAPACIDAD</b><br/>Registro, caracterización y asesoría jurídica a población con discapacidad.<br/>Acompañamiento de la valoración a la población por parte de las EPS: COMPARTA Y COMFAORIENTE.</p> <p><b>INDENORTE</b><br/>Socialización de programas que están en el Plan de Desarrollo "Un norte productivo para todos"</p> <p><b>COMFANORTE</b><br/>Portafolios de servicios para afiliados</p> <p><b>SENA</b><br/>Procesos de registros de inscripción de hojas de vida en búsqueda de empleo.<br/>Ofertas de formación a través del CEDRUM en panadería, repostería, procesamientos lácteos, cárnicos y comidas rápidas, cocina agrícola, huertas caseras, abonos orgánicos.<br/>Oferta de Programas de trabajo y emprendimiento</p> <p><b>DEFENSA CIVIL</b><br/>Capacitación primeros auxilios, atención de emergencias y desastres</p> <p><b>CANCELLERÍA</b><br/>Asesoría y acompañamiento</p>                        |
| <p><b>REGISTRADURÍA DEL ESTADO CIVIL</b><br/>Inscripciones por correo de partidas legalizadas, para mayores de 07 años sin apostillaje. (Recibe la persona los datos filiatorios y se envía la inscripción para los Patios, Cúcuta y Villa del rosario)<br/>Registro civil de nacimiento para menores de 07 años.<br/>Tramitación de tarjeta de identidad primera vez y renovación.<br/>Tramitación de cédula de ciudadanía y duplicados.</p> <p><b>LA GESTORA SOCIAL</b><br/>Servicios a prestar vacunación, citologías, fluorización y tamizaje de talla y peso</p>   | <p><b>LA AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS ( UNHCR-ACNUR)</b><br/>Orientación para identificar personas que tenga necesidad de protección internacional<br/>Orientación para las víctimas de desplazamiento forzado.</p> <p><b>SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS</b><br/>Asesoría y acompañamiento jurídico a migrantes, familias mixtas, población retornada y población víctima.</p> <p><b>IDS</b><br/>Desparasitación de felinos y caninos</p> <p><b>SECRETARÍA DE GOBIERNO DEPARTAMENTAL</b><br/>Asesoría jurídica en derechos humanos<br/>Asesoría en temas de prevención para jóvenes de consumo de sustancias psicoactivas y embarazo.<br/>Asesoría para prevenir el flagelo de la trata de personas</p> <p><b>UNIDAD ADMINISTRATIVA REPARACIÓN INTEGRAL PARA LAS VÍCTIMAS</b><br/>Solicitud de inscripción en el registro único de víctimas<br/>Ruta de retornos y reubicaciones<br/>Ruta de atención, asistencia y reparación integral individual</p> |

**Fuente:** (Periódico La Opinión de Cúcuta, 2018)



**Descripción** Artículo periodístico

**Contenido referente a instituciones:** Atención en salud A través del despacho de la Gestora Social de Norte de Santander la población tendrá: Vacunación, citologías, fluorización. tamizaje de talla y peso.

**Título:** Municipio de Pereira define ruta de atención al migrante.

**Entidad responsable de publicación:** Alcaldía de Pereira

**Publicado:** 14 de junio de 2017

**Enlace de consulta Descripción** Nota de prensa

**Contenido referente a instituciones**

*Las notarías, la Registraduría del Estado Civil, la Gobernación, la oficina de Migración Colombia, la Asociación de Migrantes, el Sena, Comfamiliar, la O.E.I, y la Bolsa de Empleos son las entidades que hacen parte de ese organigrama, cuya función específica es la de ofrecerles atención puntual y eficaz, a las personas que llegan a la Alcaldía en busca de solución a su problemática.*

“En nuestra estructura interna también tenemos una ruta de atención que orienta de manera directa e inmediata a los retornados, empezando por nuestra *oficina de Atención al Migrante y continuando con las Secretarías de Educación, Competitividad, Vivienda y Salud*”, explicó la secretaria de Desarrollo Social y Político, la abogada Karen Zape.

**Título:** Municipio de Pereira define ruta de atención al migrante.

**Entidad responsable de publicación:** Personería de Quimbaya Quindío

**Publicado:** 15 de mayo de 2018

**Enlace de consulta** @PersoneriaQya

**Descripción:** Publicación twitter. No se ubican memorias del evento. “La personería Municipal invita a la población venezolana residente en el municipio de Quimbaya a la capacitación sobre: "Rutas de Atención a Población Proveniente de Venezuela" que se dictará en compañía de la cancillería colombiana. ¡Los esperamos!”

**Figura 18 Invitación Capacitación Ruta de atención para la población proveniente de Venezuela**



Fuente. (Alcaldía de Pereira, 2018)

#### 8.4. Actores identificados por medios abiertos.

**Tabla 1. Actores identificados por medios abiertos**

| <b>Políticos</b>   |
|--|
| Presidencia de la República  |
| Cancillería  |
| Ministerios  |
| <b>Sector público</b>  |
| Secretaría de Frontera del departamento  |
| Alcaldía de Cúcuta   |
| Instituto Departamental De Salud   |
| Secretaría de Educación Departamental  |
| Secretaría de Educación del municipio de Cúcuta  |
| Secretaría de Salud de la Alcaldía de Cúcuta   |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Oriente - ICBF- la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; territorial Norte de Santander y Arauca |
| Servicio Nacional de Aprendizaje SENA Regional Norte de Santander  |
| La Cruz Roja Colombiana  |
| Procuraduría General de la Nación regional oriente   |
| Defensoría del Pueblo Regional Norte De Santander  |
| Registraduría Nacional del estado civil Norte De Santander   |
| Defensa Civil Colombiana   |

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia Regional Oriente

### **Organizaciones humanitarias no gubernamentales nacionales e internacionales**

Pastoral Social de la Diócesis de la Guajira: Centro de Atención al Migrante y al Refugiado, creado en Maicao, Colombia

---

Pastoral Social Cáritas Colombia

---

Servicio Jesuita a Refugiados

---

Oficina Regional Latinoamérica y El Caribe

---

Centro de Migraciones Scalabrini Cúcuta

---

ONG World Vision proyecto "Esperanza sin Fronteras",

---

Asovencol Asociación Central de Venezolanos en Colombia

---

ONG Venezolanos en Cúcuta

---

Asociación Migrantes de Venezuela

---

Que pasa Venezuela

---

Fundación Tu hogar

### **Equipo Local de Coordinación Norte de Santander 3W**

#### **Colíderes**

---

Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

---

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

#### **ONG Internacionales**

---

Consejo Noruego para Refugiados

---

Global Communities

---

Terre des hommes Italia (TDH-Italia)

---

Servicio Jesuita a Refugiados (SJR)...

---

Cooperación Alemana (GIZ)

---

**ONG Nacionales**

---

Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM)

---

Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS), también conocido como Cáritas  
Colombiana

---

Cruz Roja Colombiana (CRC)

---

**Agencias SNU**

---

Programa Mundial de Alimentos (PMA)

---

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

---

ONU Derechos Humanos (ONU-DDHH).

---

Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos  
(MAPP-OEA)

---

Organización internacional de migraciones (OIM)

---

Departamento de Seguridad UNDSS

---

**Observadores**

---

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

---

Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos  
(MAPP-OEA)

---

Organización Panamericana de la Salud OPS/OMS

---

**Academia**

---

Universidad Nacional

---

Universidad del Rosario

---

Universidad Autónoma de Bucaramanga

---

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

---

Universidad Externado de Colombia

---

**Fuente.** Elaboración Propia

## 9. Conclusiones

Existe un sin número de teorías sobre la migración internacional que han sido desarrolladas desde diferentes disciplinas que muestran perspectivas a menudo aisladas y que resultan insuficientes frente a la realidad actual, con altos volúmenes migración forzosa y flujos mixtos, en regiones sin experiencia inmigratoria, migración rebote y reemigración, dado que se realizan desde el supuesto de sistemas migratorios relativamente estables que permitirían generar fórmulas elaboradas para la prospectiva de la movilidad humana. Pero es precisamente la inestabilidad económica, social, política y ambiental del planeta que obliga a una visión holística de los fenómenos que permita la comprensión plena de los procesos y patrones migratorios actuales y que a todas luces, sugiera un mejor planteamiento de políticas al interior de los Estados, las cuales se encuentran arraigadas en una dicotomía entre ceder los espacios de la soberanía y el poder a instancias supranacionales u actores no gubernamentales y la ineludible visión de respeto a los derechos de los seres humanos sin concepción de fronteras.

La Política Integral Migratoria de Colombia, se encuentra plasmada en el documento Conpes 3603 cuya debilidad principal es su carácter no vinculante, decir de plenos lineamientos y recomendaciones que debían ser materializados en los diferentes instrumentos normativos, estrategias y programas, haciéndola abiertamente vulnerable a la interpretación de la línea de pensamiento y política de relaciones exteriores de cada gobierno de turno y en consecuencia, afectando la continuidad de los programas, su evaluación y seguimiento. La PIM, fue gestada bajo el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez pero su desarrollo se realizó en gran parte en los dos periodos del presidente Juan Manuel Santos 2010-2018, tiempo durante el cual, se consolidó un nuevo modelo de gestión migratoria con la asignación del componente al

Ministerio de Relaciones Exteriores y su reciente y novedosa Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Este cambio de modelo, a pesar del esfuerzo, no fue acompañado de un cambio sustancial en el régimen de visados y permisos, ni tampoco recibió el nivel de priorización en ninguno de los Planes de Desarrollo Nacional y en consecuencia en los planes sectoriales y los planes de desarrollo territorial. Se sustentó y apoyó en la vigencia de tres decretos (4000 de 2004, 834 de año 2013 y el decreto compilatorio del sector de Relaciones Exteriores 1064 de 2015), algunas leyes, decretos complementarios y resoluciones, para dar tratamiento a temas concretos como los organismos de coordinación y articulación (Comisión Intersectorial, el Sistema Nacional de Migración) y fenomenologías relacionadas a la dinámica migratoria (refugio, retorno; trata y tráfico) o tratamiento de aspectos específicos como el tema laboral, educación, remesas. Esta multiplicidad de normas evidencia la ambigüedad del CONPES para concretar acciones directas de política, la articulación obligada y necesaria entre actores dentro y fuera de la esfera de gobierno. Concretamente, la mención de los “extranjeros” en el CONPES evidencia una orientación a dos aspectos preponderantes dentro de las dimensiones de la política: la conveniencia de los flujos al desarrollo del país, al ocuparse de la permanencia y flexibilidad de permisos de negocios, inversionistas y trabajadores y en la seguridad, como primera línea de defensa del Estado en la lucha contra flagelos como la trata y el tráfico; de igual forma se alinea políticamente, en el principio de reciprocidad del trato de los colombianos en el exterior y la observancia de las garantías plenas promulgadas en los compromisos internacionales, acuerdos y tratados firmados sin hacer mayor mención o desarrollo de este tema.

De hecho, los diferentes documentos, informes de gestión y de rendición de cuentas, reflejan la poca incidencia del tema en la agenda de gobierno, sus indicadores son muy generales relacionados más, a la ampliación de cobertura (cantidad de consulados, consulados móviles,



sedes operativas de servicios migratorios). Con poco papel protagónico de los organismos articuladores, dicho protagonismo, por su accionar, se ha trasladado en muchos sentidos a la UAE Migración Colombia, cuyos dos planes institucionales son coherentes y ambiciosos en relación a la realidad de la migración y las discusiones que a nivel internacional se generan, sin embargo, su principal debilidad se encuentra en la dependencia a las decisiones políticas del organismo rector y su especialidad en aspectos meramente técnicos y operativos (gestión de los flujos), lo que no le permite tener la incidencia deseada como actor o empresario de política.

Hacia donde deberían dirigirse los planteamientos de una nueva política migratoria, más alineada con la realidad que ahora enfrenta Colombia en su contexto interno y externo? Todo ello supone, desarraigar el estudio de la migración hacia Colombia de los conceptos exclusivamente económicos o en torno a las conveniencias en relación al desarrollo. Ser un país de tránsito de poblaciones en extremo vulnerables, aplaza decisiones fundamentadas en que las soluciones deberían provenir de uno u otro lado (origen o destino) sin embargo, la espera de las soluciones pueden extenderse en el tiempo, representando consecuencias que a corto y mediano plazo pueden ser devastadores para las comunidades de acogida y producir cambios a largo plazo en la estructura social del país.

La migración masiva así sea de paso, de nacionales venezolanos, los retornados colombianos a causa del mismo conflicto y otros fenómenos como el tráfico de migrantes transnacionales, le están representando al país, la formación de estructuras sociales complejas y perpetuación de conflictos en territorios desprotegidos del Estado. Podría decirse, que al Estado colombiano se le demanda en la actualidad, decidir qué es lo prioritario y lo urgente, para no seguir permitiendo que todo sea una política de gobierno de turno para mejor avanzar hacia una política de Estado.

La tendencia en la evaluación de políticas son 10 años, algo difícil de llevar a la praxis frente a un compendio de problemáticas tan dinámicas como la migratoria, que depende de tantas dimensiones a la vez. Ello conlleva entonces tener muy claros los principios que dan sustento a la política, que en esencia están bien orientados dentro del CONPES, por tanto el problema puede encontrarse en los antecedentes e información que sustenta las decisiones para la formación de los programas y proyectos que la materializan. En la medida que un Estado reconozca la incidencia de los procesos y patrones migratorios en los diversos sectores, podrá comprender que actores son relevantes incluir o no dentro de la construcción, reconocerá los temas prioritarios y dará curso a las responsabilidades y funciones dentro de cada sector y nivel de gobierno, así como el nivel de intervención que permitirá a esos actores externos identificados.

Por ello, la investigación tomó como uno de los puntos de referencia el discurso internacional de las migraciones en dos sentidos, el nivel de protagonismo de la migración en la arena de discusión internacional y su papel dentro de las estrategias geopolíticas. Escenarios globales de discusión y compromisos, como los Objetivos del Desarrollo Sostenible y el pacto mundial sobre la Migración, demuestran la incidencia de lo que Bilman Ghosh catalogó como un *elemento desencadenador de crisis*, que sustentan la búsqueda de una migración “segura, ordenada, regular y responsable” en un proceso un tanto desequilibrado entre los países origen, tránsito y destino de las movilizaciones humanas, donde países como Colombia, interactúan con los intereses de países receptores como Estados Unidos y europeos (con gran injerencia en decisiones como Estado), así como las consecuencias expulsoras de conflictividades internas de Estados asiáticos, africanos, Cuba y Venezuela, sin dejar de lado la relevancia de colombianos que han emigrado como producto de sus problemáticas internas. Hacia el exterior, Colombia

intenta rodearse del apoyo a los procesos de construcción social en el posconflicto y a su vez necesita dar cubrimiento a los casi 5 millones de colombianos radicados en el exterior, razón por la cual su discurso hacia afuera no puede ser incoherente con su realidad como país receptor de migrantes; además de contar con un protagonismo frente a la crisis migratoria venezolana, que le permite atraer capitales internacionales para atender integralmente a poblaciones ya asentadas dentro del territorio nacional y colombianos en los territorios vulnerables. Por las consideraciones anteriores, podría afirmarse, que el gobierno colombiano fue muy acertado y estratégico, al desentrañar al tema migratorio del modelo de securitización históricamente evidenciado a un modelo de beneficios compartidos vivenciado en el plano regional y del desarrollo integral con fundamento en la garantía plena de los derechos, con los retos que ello implica para el ministerio como organismo rector, de tal manera que habrá que seguir avanzando al robustecimiento protagónico de sus instituciones y la consolidación de una verdadera política, compilada y con sustento de ley que promulgue verdaderos compromisos internos.

Concretamente con el tratamiento que ha venido dando a la crisis migratoria venezolana en la Región, Colombia demostró su inexperiencia como país receptor, que conllevó a una serie de medidas reactivas, coyunturales y tardías. A nivel de relaciones políticas, el nuevo gobierno tuvo que empezar una gran gira en la región para comprometer a las demás naciones para sopesar cargas, luego de haber sido austero bajo la convicción que los flujos de migrantes estaban siendo jaloneados por los mecanismos de facilitación migratoria y la estabilidad de economías más prósperas, con la amenaza de depender de la reacción de estos países de cerrar las puertas a las oleadas de migrantes. La tarea se hizo más difícil, ya que su discurso se está viendo comprometido con países como Estados Unidos que tiene intereses concretos relacionados al petróleo y reducir el avance de los proyectos socialistas en la región.

Internamente, dejó de ser un problema netamente de gestión de flujos de entrada, a vivir las consecuencias sociales internas, ya con una proyección de un millón o más de venezolanos al interior del territorio nacional, en medio de un déficit económico y entidades territoriales desprovistas de capacidad técnica y presupuestal, despertó las alarmas de diferentes ministerios. Colombia ha ido y venido en asuntos de descentralización, depende en gran medida de las decisiones desde el nivel central, provocando decisiones alejadas de la realidad de las regiones.

En primer término, se debe partir que el flujo migratorio no tendrá una reducción total, puede tener espacios de tiempos donde tenga aceleraciones positivas o negativas, pero, seguirá presentándose y esta reacción no dependerá de la permanencia del gobierno Maduro en el poder, ya que la crisis económica conllevará varios años para su recuperación; será más probable determinar que los cambios se proyecten a los patrones migratorios, como por ejemplo migraciones circulares, ya que es ampliamente reconocido que los migrantes aposentados en la región, poseen vínculos muy profundos con origen que los obligaría a ir y venir constantemente. Así las cosas, Colombia deberá adaptarse a las amenazas del entorno y trabajar para que ello se convierta en una oportunidad a mediano y largo plazo. ¿Cómo podría ser esto?

Necesita en primer término de un verdadero diagnóstico en permanente actualización, debe crear un gran registro administrativo que responda a las necesidades de información de diferentes sectores (tarea que puede liderar el mismo DANE como rector de las estadísticas). Reconocer los perfiles migratorios, capacidad económica de los migrantes, perfiles profesionales, estructura familiar, factor de desplazamiento interno, puede ser información beneficiosa para la toma de decisiones y cerrar espacio de corrupción en el manejo presupuestal; define con mucha precisión las necesidades y faculta a los migrantes para desarrollar actividades que les permita

autosuficiencia (no dependencia subsidiaria al Estado Colombiano). Así pues, se subdivide la población desde perfiles tan diversos como el sector que va a darle manejo.

Colombia tiene un gran cúmulo poblacional relacionado a la economía informal y este sector se está viendo desplazado por migrantes que poseen buena formación académica pero que no tienen otra alternativa de empleabilidad. La informalidad no brinda aportes y gran parte de las ganancias derivada de sus actividades sale en remesas hacía Venezuela. Debe por tanto crearse programas urgentes para la identificación de estos dineros y la forma como pueden aportar a la economía del país, bien sea mediante tasa o la inversión parcial.

En el ámbito laboral, debe trascender en el tiempo programas para que las empresas puedan aprovechar los perfiles técnicos y profesionales aportando conocimiento y productividad que no le costó dinero en su formación al país y que implique, aportes a la seguridad social. La reticencia al cambio impide ver las oportunidades.

Desde el ministerio de comercio promover la atracción de inversionistas y emprendimiento venezolanos comprometidos con el apoyo para la futura reconstrucción de la economía venezolana y a largo plazo, a la misma estabilización de la balanza comercial entre las dos naciones. Todo ello podría ser un verdadero plan que evitara que Colombia fuera simplemente el embudo de los migrantes que no pudieron entrar a otros países, dejar de ser víctimas de los factores exógenos, visualizando ante la opinión pública los verdaderos beneficios de la migración.

En relación a factores de seguridad, es importante crear un verdadero sistema de identificación que permita contrarrestar la falta de fuentes de información sobre antecedentes, ante la imposibilidad de consultas al vecino país, que pueda ser compartida entre los organismos

de seguridad en la región. Aunque la cantidad de migrantes dedicados a actividades delincuenciales es pequeña, estas noticias resultan devastadoras para la estabilidad social, ya que promueven brotes de xenofobia; la criminalidad que relaciona migrantes venezolanos está en aumento, la falta de oportunidades resulta ser una propicia para que los diferentes grupos delictivos en Colombia aprovechen su vulnerabilidad, convirtiéndose en un serio problema sin control.

Pero todas las ideas no tienen fundamento si no se trabaja, en espacios de regularización migratoria que debido a las circunstancias debe ser contante. Las trabas institucionales a nivel de identificación promueven empresas delictivas para la obtención fraudulenta de nacionalidad y perpetúan las dificultades para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y eso cuesta más dinero.

Acudimos pues a un momento preciso en que las implicaciones de diversos factores convergen en la apertura de una ventana de oportunidad para lograr integrar una política más flexible a los diversos contextos impuestos, bien sea porque están en plena construcción del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo Duque, (único elemento vinculante de política); hay urgencia de un buen sector poblacional por visibilizar sus problemáticas sentidas a la llegada de los migrantes, el tema se encuentra en furor en los medios de comunicación, posee la atención de la comunidad internacional y existe un clima de incertidumbre frente a la posible explosión de reacciones de otros países; además, han empezado a visualizarse actores de política que les interesa abanderarse de causas para legitimar su discurso político y reafirmar su ideología, ampliando con otros múltiples factores, la ambigüedad entre las soluciones posibles, las redes políticas preexistentes y en formación. Ante la trascendencia del tema, entidades como la UAE Migración Colombia, tienen grandes desafíos y a la vez oportunidades: Aprovechar el

posicionamiento que está teniendo en medios de comunicación para ganar más protagonismo como actor, por lo que debe lograr abstraer el fenómeno del concepto (y manejo) de crisis o coyuntura, haciendo notar la necesidad de fortalecerla, ampliando sus capacidades, generando la necesidad de contar con un instrumento normativo de mayor peso que involucre a muchas entidades para no sopesar sola la responsabilidad y eso se hace mediante cifras, estudios e investigaciones, ganando espacio en las diferentes regiones del país, sacando a las administraciones de su ignorancia en la gestión de la migración siendo un importante intermediador de la asistencia técnica de los organismos internacionales.

## 10. Trabajos citados

Aguilar L. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Obtenido de Revista del CLAD Reforma y Democracia:  
[file:///C:/Users/ASUS/Downloads/art%C3%ADculo\\_redalyc\\_357533693001.pdf](file:///C:/Users/ASUS/Downloads/art%C3%ADculo_redalyc_357533693001.pdf)

Blu Radio. (Julio de 2018).

CONPES 3603. (2009).

Departamento Nacional de Planeación Conpes 3609. (24 de Agosto de 2009). *Política Integral Migratoria*. Obtenido de  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones -OIM. (2015). *Marco de Gobernanza sobre la Migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*. Obtenido de  
<https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>

ACNUR. (Julio de 2017). *El aumento de las solicitudes de asilo de venezolanos lleva a ACNUR a reforzar su respuesta*. . Obtenido de  
<http://www.acnur.org/noticias/briefing/2017/7/5a9fca0915/el-aumento-de-las-solicitudes-de-asilo-de-venezolanos-lleva-a-acnur-a-reforzar-su-respuesta.html>

Aguilar. (2003).



Alcaldía de Bucaramanga. (2017). *Ruta de atención integral para la población migratoria venezolana y colombianos retornados*. Obtenido de <http://www.bucaramanga.gov.co/noticias/wp-content/uploads/2017/08/RUTA-DE-ATENCI%C3%93N-INTEGRAL-PARA-LA-POBLACI%C3%93N-MIGRATORIA-VENEZOLANA.pdf>

Alcaldía de Pereira. (2018). Obtenido de <http://www.pereira.gov.co/NuestraAlcaldia/SaladePrensa/Paginas/MUNICIPIO-DE-PEREIRA-DEFINE-RUTA-DE-ATENCI%C3%93N-AL-MIGRANTE.aspx>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Ruta Interna de Atención para la población en condición de vulnerabilidad*. Obtenido de [http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/1.3\\_proc\\_direc\\_estrategico/21092017\\_ruta\\_atencion\\_venezolanos.pdf](http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/1.3_proc_direc_estrategico/21092017_ruta_atencion_venezolanos.pdf)

Börzel, Hill , & Hupe. (1997).

Cancillería. (2017). *Memorias al congreso 2016-2017 y 2016-2017*. Obtenido de <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/strategy/informes>

Cancillería. (2018). .

Castillo , & Reguant. (2017).

Castro, C. S. (2017). Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/trafico-de-migrantes-el-delito-que-mueve-3000-millones-por-semana-articulo-703655>

CEPAL. (2017).

CGG. (1995).

Ciurlo, A. (2015). *Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración*. Obtenido de

<https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2276/1992>

Colombia, M. (2017). Boletín migratorio.

Conferencia Suramericana sobre Migraciones-CSM. (2015). *Minuta Técnica Migración y Ciudad*.

Cruz. (2009).

*Declaración de Buenos Aires* . (2013).

Declaración de los Derechos Humanos. (1948).

Domenech, E. (2013). *“Las migraciones son como el agua”: hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”*. *La gobernabilidad migratoria en la Argentina*.

Obtenido de Córdoba, Argentina:

[http://www.academia.edu/4776441/\\_Las\\_migraciones\\_son\\_como\\_el\\_agua\\_Hacia\\_la\\_instauraci%C3%B3n\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_de\\_control\\_con\\_rostro\\_humano.\\_La\\_gobernabilidad\\_migratoria\\_en\\_la\\_Argentina](http://www.academia.edu/4776441/_Las_migraciones_son_como_el_agua_Hacia_la_instauraci%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_de_control_con_rostro_humano._La_gobernabilidad_migratoria_en_la_Argentina)

Douglas , & Massey. (2010).

Durand. (1994 ).

Durand, & Massey. (2010). *Nuevo Orden Mundial: continuidades y cambios en la migración latinoamericana*.

Edelman. (1988).

El Herald. (Agosto de 2016).

El Universo. (2017).

Elder, & Cobb. (2003).

Estupiñán. (2013).

Feldman. (1989).

Foucauld. (2007 ).

Freitez. (2011).

García. (2011).

*Garraud .* (1990).

Ghosh, B. (2002). *La gestión de las migraciones en el siglo XXI*. Obtenido de

<http://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/view/7200>

Gobernación de la Guajira. (2018). Obtenido de [https://www.slideshare.net/Jairo-Sandoval-](https://www.slideshare.net/Jairo-Sandoval-Hernandez/cartilla-rutas-de-atencion-para-la-poblacion-proveniente-de-venezuela?from_action=save)

[Hernandez/cartilla-rutas-de-atencion-para-la-poblacion-proveniente-de-](https://www.slideshare.net/Jairo-Sandoval-Hernandez/cartilla-rutas-de-atencion-para-la-poblacion-proveniente-de-venezuela?from_action=save)

[venezuela?from\\_action=save](https://www.slideshare.net/Jairo-Sandoval-Hernandez/cartilla-rutas-de-atencion-para-la-poblacion-proveniente-de-venezuela?from_action=save)

Gobernación de Santander. (2018). Obtenido de

[http://www.santander.gov.co/index.php/actualidad/item/2000-acciones-para-garantizar-](http://www.santander.gov.co/index.php/actualidad/item/2000-acciones-para-garantizar-derechos-a-extranjeros)

[derechos-a-extranjeros.](http://www.santander.gov.co/index.php/actualidad/item/2000-acciones-para-garantizar-derechos-a-extranjeros)

Guardia. (2007). *Fuga de Venezolanos durante la Revolución Bolivariana (1998-2007)*.

Obtenido de [https://www.investigacionesgeograficas.com/article/view/2007-n44-fuga-de-](https://www.investigacionesgeograficas.com/article/view/2007-n44-fuga-de-venezolanos-durante-la-revolucion-bolivariana-1998-2007)

[venezolanos-durante-la-revolucion-bolivariana-1998-2007](https://www.investigacionesgeograficas.com/article/view/2007-n44-fuga-de-venezolanos-durante-la-revolucion-bolivariana-1998-2007)

Hooghe, & Marks. (2003).

Jiménez. (2015).

Kingdon. (1994).

Kingdon. (1995).

Kingdon, J. (1984).

Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Obtenido de

<http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/66%20-%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf>

La Opinión. (8 de Febrero de 2018).

Loehle. ( 1987).

Loyo J. (2002). La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano: una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado*.

M, R. B. (2007). *El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100221524014>

Majone. (1989).

Malamud. (2006).

- Mármora. (2010). *Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042012004>
- Massey. (2008).
- Mejía. (2012). *Colombia y las migraciones internacionales: evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras*. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1590/S1980-85852012000200010>
- Mejía. (2015). *Elementos básicos de la construcción de un discurso oficial consensuado sobre migraciones internacionales en América del Sur*. Obtenido de <https://app.box.com/s/fr9kqu1gq7xk1nnp5tpuwfgj32g4m8wu>
- Micolta, A. (2005).
- Migración Colombia . (2012).
- Migración Colombia. (2016 ).
- Migración Colombia, & OIM. (2017). *Oportunidades de la migración internacional en un contexto de paz en Colombia Ejercicio institucional prospectivo de las dinámicas migratorias en el posacuerdo*. Obtenido de <http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Oportunidades%20de%20la%20migraci%C3%B3n%20en%20un%20contexto%20de%20paz%20en%20Colombia%20Marzo31.pdf>
- Mucciaroni. (1992 ).
- Naim, M. (2001). *La Venezuela de Hugo Chávez*. Obtenido de <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-venezuela-de-hugo-chavez/>

OACDH, O. d. (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para*

*Parlamentarios N° 24.* . Obtenido de

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR\\_and\\_Governance\\_HR\\_PUB\\_15\\_3\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf)

OCDE. (2013).

OIM. (2006). *Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración N°7.* Obtenido

de [https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

OIM. (2013).

OIM. (2016). *Monitoreo de los flujos migratorios en la frontera colombo venezolana.*

OIM. (2017). *Organismo de las Naciones Unidas para la Migración reveló hallazgos de estudio*

*sobre migración en la frontera entre Colombia y Venezuela.* Obtenido de

<http://www.iom.int/es/news/organismo-de-las-naciones-unidas-para-la-migracion-revelo-hallazgos-de-estudio-sobre-migracion>.

ONU, A. G. (2015). *Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.*

Obtenido de <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Economist Intelligence Unit, (EIU).

(2018). *Perfil de Gobernanza Migratoria: La República de Colombia.* Obtenido de

<https://migrationdataportal.org/es/snapshots/mgi/colombia#0>

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2015).

*Fundamentos Conceptuales de la Gobernanza.* Obtenido de <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/02/11.Fundamentos-conceptuales-sobre-la-Gobernanza.pdf>

Ortegón. ( 2008). .

Páez. (2015).

Parra. ( 2009).

*Periódico La Opinión de Cúcuta.* (2018). Obtenido de

<https://www.laopinion.com.co/region/tramites-y-servicios-en-feria-de-atencion-al-ciudadano-en-herran-152915#OP>

Platt. (1964).

Raigosa. (2013).

Real. (2007). . *Mecanismos de cambio en las políticas públicas: propuesta de un marco teórico-*

*conceptual sintético VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*

*Política para un mundo en cambio.* Obtenido de

[http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_08/area6/GT-17/REAL-DATO-JOSE.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area6/GT-17/REAL-DATO-JOSE.pdf)

Registraduría Nacional del Estado . (2017).

Roth. (2002).

Roth. (2007 ).

Sabatier. (1999).

Sabatier. (2010).

*Sánchez.* (2014).

- Sánchez. (2014). *"El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano"*  
*Guía de Prácticas. Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Obtenido de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/19804>
- Sanchez, I. M. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Obtenido de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VoF1I1F3ER8J:https://docplayer.es/126446-La-nueva-gestion-publica-evolucion-y-tendencias.html+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>
- Semana. (2015).
- Serrano, M. L. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902/Serrano.pdf>
- Serrano, M. L. (2014). *Gestión internacional de las migraciones como una racionalidad política*. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-89062014000100009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062014000100009&lng=es&tlng=es).
- Servicio Jesuita de Refugiados en Colombia. (2018). Obtenido de <http://www.sjrcolombia.org/publicaciones>
- SICREMI. (2017). *Migración Internacional en las Américas Cuarto Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas*. Obtenido de <http://www.oas.org/documents/spa/press/SICREMI-2017-espanol-web-FINAL.pdf>
- Stinchcomb . (1968).
- Stone. (1988).



Torres, & Sánchez. (2013).

Torres, & Santander . (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Obtenido de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-las-politicas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-estado-y-ciudadania>

Unidad de Gestión del Riesgo. (2018). *Ruta de atención a migrantes venezolanos en Colombia*. Obtenido de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/RAMV/SitePages/Preguntas%20Frecuentes.aspx>

Universidad del Rosario. (2017). Obtenido de [www.urosario.edu.co/.../Cartilla-Derechos-y-Dereberes-Venezolanos-en-Colom.pdf](http://www.urosario.edu.co/.../Cartilla-Derechos-y-Dereberes-Venezolanos-en-Colom.pdf)

Universidad Externado. (2013).

Universidad Rafael Landívar. (2012).

Vega, D. I. (2017).

*Weick* . (1979).

Zahariadis. (s.f.).

Zahariadis, P. (2010). *El marco de las corrientes múltiples: Estructura, Limitaciones, Perspectivas*. Obtenido de <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/66%20-%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf>

## 11. Bibliografía

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. OACDH. (2014) . Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional. Recuperado de:

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR\\_improvingHR\\_Report.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf)

Asamblea General de las Naciones Unidas. ONU. (2006). Resumen del Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo. Nota de la Presidenta de la Asamblea General A/61/515. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/61/515>

Asamblea General de las Naciones Unidas. ONU. (2014) . Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/RES/68/4>

Asamblea General de las Naciones Unidas. ONU. (2012). Migración Internacional y Desarrollo. Informe del Secretario General. Consultado en <https://undocs.org/es/A/68/190>

Asamblea General de las Naciones Unidas. ONU (2000). Declaración del Milenio. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/RES/55/2>

Asamblea General de las Naciones Unidas. ONU (2016). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/RES/71/1>

Asamblea General de las Naciones Unidas. ONU (2017). Conseguir que la migración funcione para todos. Informe del Secretario General. Recuperado de:

<https://undocs.org/es/A/72/643>

Organización Internacional para las Migraciones. OIM, Economist Intelligence. (2016) Índice de gestión de la migración” [en línea] publicado el 05 de marzo de 2016. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-y-la-economist-intelligence-unit-presentan-el-indice-de-gestion-de-la-migracion>

Mármora, L. (2016). Conferencia Suramericana sobre Migraciones 2000-2015. Recuperado de: <file:///C:/Users/51713174/Downloads/ROBUE-OIM%20017.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración Dirección de Política Consular. (2015).. Chile, Recuperado de: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CLGU, Organización Internacional para las migraciones, OIM y UN-Hábitat. (2017) . Declaration on Cities and Migration. Mechelen, Bélgica: Conferencia Global sobre Ciudades y Migraciones. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/news/se-realiza-en-belgica-conferencia-mundial-sobre-ciudades-y-migracion>

Organización Internacional para las Migraciones. OIM. (2009). Migración Irregular y Flujos Migratorios Mixtos: Enfoque de la OIM. Recuperado de: [https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/policy\\_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos\\_ES.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf)

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2018). Histórico de estadísticas de flujos Migratorios de Extranjeros. Recuperado de:

<https://public.tableau.com/profile/migracion.colombia#!/>

Stefoni, C. (2017). Panorama de la migración internacional en América del Sur. CEPAL, Santiago de Chile, Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Recuperado de:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356_es.pdf)

Organización de los Estados Americanos. OEA. (2015). Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). Recuperado de:

[http://www.migracionoea.org/images/sicremi/SICREMI\\_SPANISH\\_web.pdf](http://www.migracionoea.org/images/sicremi/SICREMI_SPANISH_web.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017) Memorias al Congreso 2016-2017. Recuperado de:

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/docs/memorias\\_al\\_congreso\\_2016-2017.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/docs/memorias_al_congreso_2016-2017.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores, Fondo Rotatorio, Unidad Administrativa Especial

Migración Colombia (2018). Informe de Gestión Sectorial 2017. Recuperada de:

[http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/informe\\_de\\_gestion\\_sectorial\\_2017.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/informe_de_gestion_sectorial_2017.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). Resolución 6045 Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015.

Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=70275>

- Palma, M. (2015). ¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación de un sistema de migración colombiano. *Revista Oasis*, 21. Recuperado de:  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4278/4799>
- Bedoya, MR. (2015). El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje cafetero, Cali, Medellín y Bogotá. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 79–99. Recuperado de: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/18770/20779176>
- Bakewell, O. (2013). Relaunching Migration Systems. *Migration Studies*, Volume 2, Issue 3, 1 November 2014, Pages 300– 318. Recuperado de:  
<https://academic.oup.com/migration/article/2/3/300/941580>
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2013) Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Anexo III Tratados ratificados por Colombia a 2012. Recuperado de: <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/examen-periodico-universal/examen-periodico-universal-2013>
- Mejía, W. (2012). REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 20(39), 185-210. Recuperado de:
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM-Misión Colombia) AUE 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 de: <http://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/1653>
- Cohen M, March J, Olsen J. (2001) El bote de basura como modelo de elección organizacional. Gest. polít. Pública vol.20 N°2, México. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s1405-10792011000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s1405-10792011000200002)
- UNGRD (2018). Informe Final: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia - Decreto 542 del 21 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/64101.pdf>
- Presidencia de la República (2018). Decreto 542 “Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria”. Diario Oficial de la República de Colombia No. 50.542 publicado 21 de marzo de 2018. Recuperado de : <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20542%20DEL%2021%20MARZO%20DE%202018.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones OIM y Gobierno de la República de Colombia. (2015). Plan Indicativo de Trabajo de la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- en Colombia 2015-2019 . Recuperado de: <http://www.oim.org.co/lineas-de-accion.html>
- Centro de Estudios de Pastoral- CEPAM. (2016). Diáspora venezolana Venezuela, de receptor de migrantes a protagonista de un lastimoso éxodo. Revista Acontecer Migratorio Vol. 39 N° 8 pp 10-12. Recuperado de: <http://jsf.com.mx/revista/rev-agosto-2016.pdf>

- Jiménez, C. (2015). Gobierno local en la frontera colombo venezolana en medio del distanciamiento binacional. *Análisis Político*, [S.l.], v. 28, n. 83, p. 57-72. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/51645/51694>  
doi:<https://doi.org/10.15446/anpol.v28n83.51645>
- Ramírez, S. (2008). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. Recuperado de; <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n32/n32a06.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones OIM. (2013). Perfil Migratorio de Colombia 2012. Recuperado de: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Perfil-Migratorio-de-Colombia-2012.pdf>
- Cancillería de Colombia. (2016). Gestión del Gobierno colombiano en la frontera colombo-venezolana. Recuperado de: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/abc19\\_dic\\_2016\\_control\\_fronterizo\\_venezuela-web.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/abc19_dic_2016_control_fronterizo_venezuela-web.pdf)
- UAE Migración Colombia. (2018). Infografía general dinámica migratoria Colombia - Venezuela, primer semestre de 2018 . Recuperado de: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias>
- UAE Migración Colombia (2018). Infografía PEP, primer semestre 2018. Recuperado de: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias>
- UAE Migración Colombia. (2018). Infografía entrada y salidas de venezolanos con pasaportes 1er semestre 2018. Recuperado de: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias>

UAE Migración Colombia. (2018). Infografía TMF 1er semestre 2018. Recuperado de:

<http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias>

UAE Migración Colombia . (2018).Radiografía Migratoria Colombia - Venezuela 2017.

Recuperado de: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias>

UAE Migración Colombia. (2017). Radiografía de venezolanos en Colombia, Recuperado de:

<http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias>

Equipo Humanitario País EHP. (2018). Plan de respuesta a los flujos migratorios mixtos desde Venezuela. Recuperado de:

[https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/180604\\_plan\\_de\\_respuesta\\_a\\_flujos\\_migratorios\\_mixtos\\_desde\\_venezuela\\_2018\\_a.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/180604_plan_de_respuesta_a_flujos_migratorios_mixtos_desde_venezuela_2018_a.pdf)

Equipo Humanitario País EHP. (2018). Adenda al Plan de Respuesta Humanitaria 2018.

Recuperado de:

[https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/180604\\_plan\\_de\\_respuesta\\_a\\_flujos\\_migratorios\\_mixtos\\_desde\\_venezuela\\_2018\\_a.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/180604_plan_de_respuesta_a_flujos_migratorios_mixtos_desde_venezuela_2018_a.pdf)

Régimen Legal de Bogotá D.C. Compilación de Normatividad, Doctrina y Jurisprudencia.

Recuperado de: [http://www.bogotajuridicadigital.gov.co/sisjur/consulta\\_avanzada.jsp](http://www.bogotajuridicadigital.gov.co/sisjur/consulta_avanzada.jsp)

Micolta, A., (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales.

Trabajo Social, Universidad Nacional de Colombia. 7, p 59-76. Recuperado de:

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/8476>



UN Periódico Digital. (2018). Venezuela: la bomba de tiempo que nos estalló en las manos.

Recuperado de: <http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/venezuela-la-bomba-de-tiempo-que-nos-estallo-en-las-manos/>

UN Radio. Entrevista profesora Stefanni López / Mariano Nava disponible en

<http://unradio.unal.edu.co/nc/detalle/cat/un-analisis/article/migracion-de-venezolanos-hacia-colombia.html>

García, D. (2017) La otra cara de la inmigración de venezolanos en Colombia . Instituto de

Estudios Urbanos – IEU. Recuperado de: <http://ieu.unal.edu.co/noticias-del-ieu/item/la-otra-cara-de-la-inmigracion-de-venezolanos-en-colombia>

Vélez, J. R. (2015). Los siete acuerdos entre Colombia y Venezuela. Revista Semana.

Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-siete-acuerdos-entre-colombia-venezuela/443379-3>

González, M. y Lancheros, M. (2015). Tratados históricos entre Colombia y Venezuela: una

mirada en el marco de las relaciones Táchira-Norte de Santander. Revista Justicia, No. 28 - pp. 152-158 – Recuperado de:

<http://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/794>

Escobar, M. (2017). Refugiados, los rostros que no le duelen a Colombia. El Colombiano.

Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/colombia/colombia-pais-ciego-ante-odisea-de-los-refugiados-CG7769370>

Diario La Opinión Cúcuta. (2018). Santos anunció las medidas migratorias que se tomarán en la zona de frontera. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/cucuta/santos-anuncia-las-medidas-que-se-tomaran-en-la-zona-de-frontera-148737#OP>

Registraduría Nacional del Estado Civil. Circular 0059 de marzo 26 de 2015

Registraduría Nacional del Estado Civil. Circular No 087 del 18 de mayo de 2018

Registraduría Nacional del Estado Civil. Circular No. 168 del 22 de diciembre de 2017

Registraduría Nacional del Estado Civil. Circular No 064 del 18 de mayo de 2017

Registraduría Nacional del Estado Civil. Circular No 145 del 17 de noviembre de 2017

Caracol Radio. (2017) . Gobierno ha recibido más de 200 solicitudes de refugio de venezolanos en Colombia. Recuperado de:

[http://caracol.com.co/radio/2017/04/28/nacional/1493399485\\_529027.html](http://caracol.com.co/radio/2017/04/28/nacional/1493399485_529027.html)

Iniciativa Conjunta Sobre Migración y Desarrollo. ICMD y Organización internación para las Migraciones OIM. (2015) Guía del Usuario de Mi Caja de Herramientas ICMD.

Recuperado de: <https://www.itcilo.org/es/areas-de-especializacion/migracion-laboral/mi-caja-de-herramientas-icdm-en-linea-sobre-migracion-y-desarrollo-local/sumario>

CLAD (Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo) ESAP y DNP. (2011)

Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América latina.

Curso Internacional. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/otros->

[documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/presentaciones-durante-el-curso/cesar-ramirez-chaparro-la-puesta-en-marcha-de-las-politicas-debate-critico-y-propuestas-para-mejorar-el-proceso/at\\_download/file](http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/presentaciones-durante-el-curso/cesar-ramirez-chaparro-la-puesta-en-marcha-de-las-politicas-debate-critico-y-propuestas-para-mejorar-el-proceso/at_download/file)

Universidad Rafael Landívar, Instituto de investigaciones y Gerencia Pública. (2012) Mapeo de Actores para la Política Pública Migratoria. Guatemala.