



**ESTADO DEL ARTE**

**LA DINÁMICA MIGRATORIA COLOMBO VENEZOLANA EN RELACIÓN CON  
LOS FACTORES POLÍTICOS EXTERNOS DE VENEZUELA**

**POR:**

**NATALIA ORTIZ ORTEGA**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA**

**MODALIDAD PRÁCTICA**

**ASESORA:**

**GLORIA ELENA NARANJO GIRALDO**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

**MEDELLÍN**

**2021**

## ESTADO DEL ARTE

# LA DINÁMICA MIGRATORIA COLOMBO VENEZOLANA EN RELACIÓN CON LOS FACTORES POLÍTICOS EXTERNOS DE VENEZUELA

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>CONCEPTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA DINÁMICA MIGRATORIA ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA.....</b>	<b>17</b>
<b>(Referentes teóricos de los autores) .....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>43</b>
<b>DINÁMICA MIGRATORIA ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA .....</b>	<b>43</b>
<b>1. 1 La frontera Colombia-Venezuela: territorio de conflicto y oportunidades .....</b>	<b>43</b>
<b>1.2. El fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad.....</b>	<b>51</b>
<b>1. 3 Idas y venidas: el flujo migratorio entre Colombia y Venezuela .....</b>	<b>57</b>
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>76</b>
<b>EL ÉXODO VENEZOLANO EN PERSPECTIVA REGIONAL: ENTRE EL EXILIO Y LA EMIGRACIÓN .....</b>	<b>76</b>
<b>2. 1 La importancia de las cifras: entre el desconocimiento y la dispersión de la cuantificación .....</b>	<b>76</b>
<b>2. 2 Transformación migratoria venezolana y su expresión regional y global .....</b>	<b>80</b>
<b>2. 3 Emigración venezolana y lugares de destino .....</b>	<b>86</b>
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>92</b>
<b>GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y DISEÑO DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA PARA LA CRISIS EN LA FRONTERA COLOMBIA-VENEZUELA .....</b>	<b>92</b>
<b>3. 1 Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana.....</b>	<b>92</b>
<b>3. 2 Retos de gobernabilidad en la zona fronteriza y gestión administrativa e institucional de las migraciones en la frontera colombo-venezolana .....</b>	<b>109</b>
<b>3. 3 Vacíos de protección y diseño de una política migratoria justa para la crisis colombo-venezolana .....</b>	<b>122</b>
<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>137</b>
<b>RESPUESTAS REGIONALES A LA MIGRACIÓN PROVENIENTE DE VENEZUELA .....</b>	<b>137</b>

4. 1 Condiciones de recepción y respuesta de los países suramericanos a la migración venezolana .....	137
4. 2 Políticas migratorias en América Latina frente a la movilidad de población procedente de Venezuela: entre la securitización y los derechos humanos.....	150
4. 3 Las torsiones de la integración: ¿Migración venezolana un problema para Latinoamérica? .....	162
<b>CAPÍTULO 5 .....</b>	<b>170</b>
<b>CONFLICTO GEOPOLÍTICO FRENTE A LA CRISIS MIGRATORIA EN VENEZUELA .....</b>	<b>170</b>
5. 1 La internacionalización de la crisis de Venezuela .....	171
5. 2 Smart Power en la política exterior de Estados Unidos y el Grupo de Lima .....	179
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>186</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>193</b>
<b>ANEXO METODOLÓGICO .....</b>	<b>198</b>

## INTRODUCCIÓN

La coyuntura reciente introduce una problemática nueva en lo que se refiere a las dinámicas transfronterizas Colombia-Venezuela por el aumento de flujos migratorios masivos procedentes desde Venezuela. En este nuevo contexto, se ha agregado al patrón migratorio de Colombia como *país expulsor*, que encontraba en Venezuela un destino preferente de los colombianos que huían de la guerra, una nueva tendencia como *país receptor* de migrantes debido a la crisis venezolana<sup>1</sup> que ha conducido a una masiva movilización de su población hacia diversos destinos, entre los cuales Colombia ocupa un lugar central. Así, uno de los desafíos académicos que hoy tenemos es mostrar la doble dinámica -de ida y vuelta- en los procesos migratorios entre Colombia y Venezuela, así como analizar las experiencias de acogida, los programas y las políticas de atención de un fenómeno respecto al cual existe poca experiencia en Colombia como país receptor, y en un contexto de política migratoria ambivalente que frecuentemente aplica medidas equívocas en relación con el ingreso y la integración de población inmigrante<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Durante 2017 se registraron 37.000 entradas a Colombia y 35.000 salidas al día. Es decir, por jornada quedaron en el territorio colombiano aproximadamente 2.000 venezolanos: <http://ieu.unal.edu.co/noticias-del-ieu/item/colombia-sin-politica-migratoria-ante-crisis-venezolana>. De acuerdo con Migración Colombia, en 2018, más de 870 mil venezolanos se encuentran radicados en Colombia (entre regulares, en proceso de regularización e irregulares). Esta cifra representa un incremento del 58% respecto al año 2017. *Diariamente un poco más de 3.000 personas ingresan por zona de frontera y utilizan a Colombia como país de tránsito, pues su interés no es radicarse en el territorio nacional:*

<http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/julio-2018/7929-mas-de-870-mil-venezolanos-estan-radicados-en-colombia> Citado en: “Proyecto de investigación *Viejas y nuevas movilidades humanas: dinámicas transfronterizas Colombia-Venezuela. Una mirada comparada con el triángulo Norte Centroamericano (TNCA) y México*”, (IEP, 2020, p. 2).

<sup>2</sup> El Estado Colombiano ha orientado su política migratoria, especialmente, a los migrantes colombianos en el exterior; en 2004 creó el Programa Colombia Nos Une (Decreto 4000); en 2009 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3603 de 2009 creó la Política Integral Migratoria (PIM) y la Ley 1465 de 2011 reglamentó el Sistema Nacional de Migraciones. En relación con los protocolos de atención a población inmigrante, si bien, ha suscrito los tratados internacionales básicos (OIT 1949; Estatuto Refugiados 1951), sólo recientemente se ha visto abocado a darle trámite a situaciones provenientes de la presencia masiva de extranjeros en Colombia. Mediante el Decreto 1067 de 2015 estableció parámetros para el control de flujos migratorios en las fronteras, y específicamente, frente al caso venezolano, emitió el Decreto 542 de marzo de 2018, mediante el cual adopta medidas para la creación de un Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia, como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria; en abril de 2018 emitió la Circular Conjunta (Migración Colombia y Ministerio de Educación) para la atención de niñas, niños y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos. Citado en: “Proyecto de investigación *Viejas y nuevas movilidades humanas: dinámicas transfronterizas Colombia-Venezuela. Una mirada comparada con el triángulo Norte Centroamericano (TNCA) y México*”, (IEP, 2020, p. 3).

La pregunta por la dinámica migratoria colombo-venezolana en relación con los factores políticos externos de Venezuela surge a la luz de las anteriores y otras inquietudes que propone el proyecto *Viejas y nuevas movilidades humanas: dinámicas transfronterizas Colombia-Venezuela. Una mirada comparada con el triángulo Norte Centroamericano (TNCA) y México* del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. De este proyecto proviene el interés de observar qué se ha planteado desde la academia sobre la coyuntura migratoria binacional y sus implicaciones regionales y extrarregionales. En relación con lo anterior, el proyecto de estado del arte que se expone a continuación se llevó a cabo en una práctica como modalidad de trabajo de grado del Pregrado en Ciencia Política, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Dicha práctica fue realizada en la línea de investigación “Migraciones, fronteras y reconfiguraciones políticas” del grupo Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, desde el mes de septiembre de 2020 hasta el presente, septiembre de 2021. El proyecto, coordinado por la profesora Gloria Naranjo Giraldo es llevado a cabo con un equipo de investigación de 12 personas entre los cuales están coinvestigadores, asistentes de investigación, estudiantes de maestría en formación y, como en mi caso, estudiante de práctica como modalidad de trabajo de grado.

Como parte de las necesidades del proyecto y de las expectativas personales se consideró como objetivo general *realizar un estado del arte de las hipótesis interpretativas sobre la relación entre la dinámica migratoria colombo-venezolana con algunos factores políticos externos claves en relación con Venezuela*. Para lograr ese propósito se consideró importante:

- 1) Describir el flujo migratorio entre Colombia y Venezuela a partir de las características propias de las dinámicas de la frontera, 2) Visibilizar la dimensión de la transformación migratoria venezolana y su expresión regional y global, 3) Caracterizar las propuestas de políticas migratorias en la frontera de Colombia con Venezuela y las respuestas en América Latina frente a la movilidad de población procedente de Venezuela, 4) Destacar la importancia del conflicto geopolítico que implica la crisis migratoria en Venezuela y su internacionalización intrarregional y extrarregional. El enfoque específico de análisis de la dinámica migratoria colombo-venezolana en relación con los factores políticos externos de

Venezuela definió las coordenadas necesarias para el rastreo, la recolección y sistematización de información afín con los objetivos planteados.

La presente propuesta de trabajo de grado se inscribe en la relación entre las migraciones, los factores políticos externos y la ciencia política. A propósito del fenómeno migratorio se han observado algunos elementos constitutivos del análisis político tales como: las transformaciones del territorio o la frontera, de la soberanía y de la ciudadanía. Tal como López (2002) señala: desde los años setenta se ha dado un paulatino proceso de politización de las migraciones, o el cambio de las mismas en un objeto de disputa y controversia política, debido a que se han transformado en un hecho social que ha terminado por afectar el núcleo sensible del poder político, como consecuencia del impacto que ha tenido sobre algunos conceptos articuladores de la disciplina como la construcción nacional, la identidad nacional, la soberanía o la ciudadanía. (citado en Triana, 2017, P 4). Asimismo, entre las interesantes inquietudes que convoca la ciencia política se encuentra aquella sobre lo que nos dicen las migraciones con respecto a las actuales sociedades latinoamericanas y sobre la situación política de los países en la actualidad. La movilidad humana, que ha constituido uno de los primeros eslabones de formación social y política a través del tiempo, y en especial la coyuntura migratoria entre Colombia y Venezuela, han resaltado varios asuntos provechosos para la observación y el análisis recogidos en los objetivos de la presente investigación documental.

De acuerdo con López Sala, la migración como fenómeno, ha difuminado tres tipos de “fronteras” políticas relacionadas estrechamente con la construcción del Estado moderno. En primera instancia, los límites físicos y territoriales del Estado, en segundo lugar, el alcance de la ciudadanía y de la pertenencia definida desde la asignación de derechos de naturaleza liberal y, en tercer lugar, los escenarios de las comunidades nacionales en términos de identificación y afiliación a una comunidad política específica (López Sala, 2002: 90). Cabe agregar que lo que dota a la migración de un carácter eminentemente político es la carga que para las dinámicas políticas ha adquirido y significa el cruce de fronteras de un determinado Estado, lo que implica, al menos a mediano plazo, un cambio en la jurisdicción y la membresía, desactivándose la clásica identificación entre ciudadanía y territorio (López,

2002: 91, citado en Triana, 2017, P 4). Las migraciones en este sentido han sido abordadas teniendo en cuenta su progresiva politización, especialmente expresada en el cuestionamiento de algunos de los objetos de estudio clásicos en la ciencia política, tal como acaba de ser enunciado.

Desde el punto de vista metodológico se adopta el estado del arte como modalidad de investigación documental, lo cual implica estrategias investigativas para la recuperación, almacenamiento, sistematización y análisis de literatura académica. Teniendo como base los objetivos y el sistema categorial construido preliminarmente, se procedió a la observación y entrevista de los documentos como lo menciona Eumelia Galeano: *“Todos estos textos pueden ser “entrevistados” mediante las preguntas que guían la investigación, y se los puede “observar” con la misma intensidad con que se observa un evento o un hecho social. En este sentido, la lectura de documentos es una mezcla de entrevista y observación”* (Galeano: 2004, 114). Las preguntas generales que se rastrearon en el estado del arte fueron:

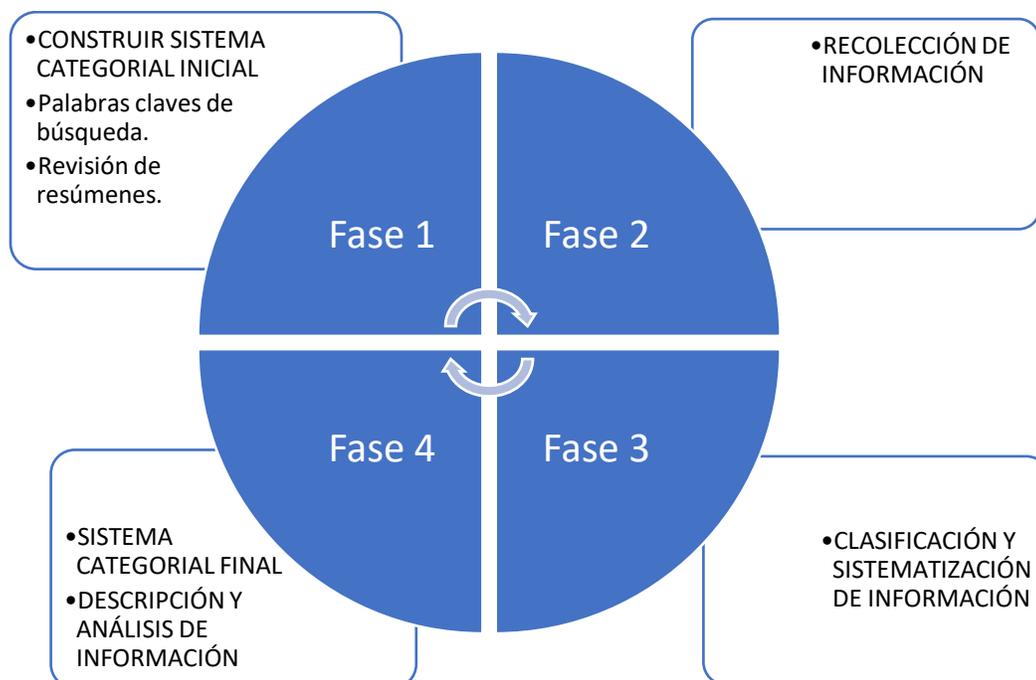
¿Qué problemas se han investigado?

¿Con cuáles conceptos básicos se han definido esos problemas?

¿Cuáles son las hipótesis interpretativas?

¿Cuáles son las conclusiones de esas investigaciones?

El creciente interés de la academia, organizaciones sociales y dependencias gubernamentales por la dinámica migratoria colombo-venezolana, así como por su expresión transfronteriza, incrementa la producción científica y de divulgación sobre el objeto, lo que permitió acceder a un volumen significativo de información que, con el debido tratamiento en términos de confiabilidad, nos permitió avanzar en la descripción y análisis, correspondiente con los objetivos de la investigación. A través de este estado del arte se pudo llevar a cabo una investigación que esencialmente examina la teoría y el análisis de determinados componentes temáticos gracias a la recolección, clasificación y análisis de los textos de la selección bibliográfica. De este modo, es posible señalar a continuación cuatro fases constitutivas de la metodología:



### Fase 1. Construcción inicial de sistema categorial

Como primera medida se hizo una selección bibliográfica preliminar teniendo en cuenta categorías de búsqueda tales como: dinámica migratoria colombo- venezolana, factores políticos de Venezuela, migración venezolana, dinámica migratoria entre Colombia y Venezuela y factores políticos. A partir de esta información, con base en las palabras claves y los resúmenes de artículos, capítulos de libro y libros, se procedió a la construcción de un sistema categorial preliminar, el cual se presenta a continuación:

<b>1: Análisis de la problemática actual del proceso migratorio entre Colombia y Venezuela</b>	<b>1. 1 Emigración venezolana: la transformación migratoria de Venezuela en el siglo XXI</b>	1.1.1 La movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran.
		1.1.2 Diáspora: la transformación migratoria de Venezuela en el siglo XXI.
		1.1.3 La emigración desde Venezuela durante la última década.
		<b>1. 1. 4 Aumento en la emigración de recursos humanos calificados.</b>
	<b>1. 1. 5 El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración.</b>	
	1. 2 Idas y venidas: el flujo migratorio entre Colombia y Venezuela	<b>1.2.1 El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela.</b>

		1.2.2 El flujo migratorio entre Colombia y Venezuela 1999-2015.
		1.2.3 Migración y refugio en Venezuela 1998 – 2020. Dos miradas de una tragedia.
		1.2.4 Nueva realidad migratoria colombo-venezolana.
		1.2.5 Refugiados entre fronteras.
<b>2: Migraciones y conflicto geopolítico frente a la crisis en la frontera colombo-venezolana</b>	<b>2. 1 La frontera Colombia-Venezuela: territorio de conflicto y oportunidades</b>	2.1.1 La frontera Colombia-Venezuela: territorio de conflicto y oportunidades.
		2.1.2 Principales causas y efectos políticos para la integración entre Colombia y Venezuela respecto al proceso migratorio.
		2.1.3 La internacionalización de la crisis en Venezuela.
		<b>2.1.4 Venezuela, hacia una solución política y pacífica.</b>
		2.1.5 Respuesta del Estado colombiano frente a la crisis migratoria de los refugiados venezolanos y Políticas públicas (Años 2015-2018) en el ordenamiento jurídico colombiano.
	2. 2 El fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad.	2.2.1 El fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad.
		2.2.2 ¿Reforzando el modelo de <u>securitización</u> en Suramérica? Frente al éxodo venezolano y los retos del Estado colombiano.
		2.2.3 Presidencialismo y la <u>securitización</u> de la política migratoria de América Latina frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos.
		2. 2. 4 Migración, seguridad y multilateralismo frente a la crisis humanitaria en Venezuela.
	2. 3 Geopolítica regional ante la crisis migratoria en Venezuela	2.3.1 ¿Migración venezolana un problema para Latinoamérica?
<b>2.3.2 Smart power en la política exterior de Estados Unidos y el grupo de Lima.</b>		
<b>2.3.3 Fractura del regionalismo latinoamericano, en relación con la cuestión venezolana.</b>		
<b>2.3.4 Análisis de la crisis de UNASUR y sus implicaciones en la gestión de los flujos migratorios.</b>		
3: Respuestas regionales a la migración venezolana	<b>3. 1 Respuesta del estado colombiano</b>	<b>3.1.1 Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana.</b>
		3.1.2 Impactos y estrategias de respuesta en el corto y mediano plazo frente a la migración desde Venezuela a Colombia.

		3.1.3 Gobernabilidad, movilidad humana y migración venezolana y sus impactos en Colombia.
		<b>3.1.4 Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela.</b>
		3.1.5 Migraciones y gestiones administrativas de la frontera colombo-venezolana y nuevos retos en el tercer país.
		3.1.6 Aproximaciones a una política pública eficaz frente a la crisis humanitaria fronteriza colombo-venezolana.
	3. 2 Respuestas latinoamericanas	3.2.1 Medidas excepcionales de recepción entre Colombia, Argentina y Chile (2015-2019).
		3.2.2 Respuesta de los países andinos a la migración venezolana.
		3.2.3 Efectividad de las políticas migratorias de Colombia y Ecuador frente a la migración venezolana en el periodo de 2014 a 2016.
		<b>3.2.4 Vacíos de protección y delineación de una política migratoria justa para la crisis colombo-venezolana.</b>
		<b>3.2.5 Los pactos mundiales de migración y refugiados en Colombia ¿un marco a seguir para el éxodo venezolano?</b>

## Fase 2. Exploratoria, recolección de información

Se realizó en un primer momento, la búsqueda, recuperación, y selección de textos que permita identificar información teniendo en cuenta las categorías y subcategorías del sistema categorial preliminar. Este ejercicio permite la selección de los documentos para ser aplicada la ficha analítica. La actividad principal en esta fase es el registro de la información en fichas bibliográficas y analíticas<sup>3</sup> en las cuales fue posible hacer un registro de aspectos de forma de los textos tales como: título, fecha, editorial, páginas, resumen, palabras clave. En las fichas analíticas se recogieron, para cada una de las categorías generales, las preguntas formuladas correspondientes a un estado del arte: formas de abordar los problemas, referentes

<sup>3</sup> La ficha analítica para examinar los textos hace parte de las herramientas construidas por el Grupo Estudios Políticos para la elaboración de estados del arte y lectura crítica de textos (Ver anexo metodológico 1).

teóricos y conceptos básicos que usan los autores, hipótesis interpretativas, conclusiones y observaciones. Estas últimas permitían ir registrando notas y memos analíticos sobre la información que se iba registrando.

### Fase 3. Clasificación de información

En esta fase fue importante hacer una nueva revisión del sistema categorial. Este sistema para este momento de avance del trabajo de grado, contaba, además de la información organizada con base en el sistema categorial preliminar, la agrupación jerárquica de categorías principales, subcategorías, dimensiones y textos; finalmente se procedió a establecer el sistema categorial final que permitió, entre otras cosas, dos formas de demarcación importantes: por un lado hizo posible la agrupación de los documentos de acuerdo con las categorías y subcategorías comunes, es decir, de acuerdo con los temas y subtemas que los (as) autores trabajaron en común, y por otro lado, facilitó la identificación de enfoques más específicos de lectura e indagación.

<b>1. Dinámica migratoria entre Colombia y Venezuela.</b>	1. 1 La frontera Colombia-Venezuela: territorio de conflicto y oportunidades.
	1.2. El fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad.
	1. 3 Idas y venidas: el flujo migratorio entre Colombia y Venezuela.
<b>2. El éxodo venezolano en perspectiva regional: entre el exilio y la emigración.</b>	2. 1 La importancia de las cifras: entre el desconocimiento y la dispersión de la cuantificación.
	2. 2 Transformación migratoria venezolana y su expresión regional y global.
	2. 3 Emigración venezolana y lugares de destino.
<b>3. Gestión administrativa y diseño de una política migratoria para la crisis en la frontera Colombia-Venezuela</b>	3. 1 Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana.
	3. 2 Retos de gobernabilidad en la zona fronteriza y gestión administrativa e institucional de las migraciones en la frontera colombo-venezolana.
	3. 3 Vacíos de protección y diseño de una política migratoria justa para la crisis colombo-venezolana.
<b>4. Respuestas regionales a la migración proveniente de Venezuela</b>	4. 1 Condiciones de recepción y respuesta de los países suramericanos a la migración venezolana.
	4. 2 Políticas migratorias en América Latina frente a la movilidad de población procedente de Venezuela: entre la securitización y los derechos humanos.
	4. 3 Las torsiones de la integración: ¿Migración venezolana un problema para Latinoamérica?
<b>5. Conflicto geopolítico frente a la crisis migratoria en venezolana</b>	5. 1 La internacionalización de la crisis de Venezuela.
	5. 2 Smart Power en la política exterior de Estados Unidos y el Grupo de Lima.

Posteriormente se hizo un ejercicio de agrupación de información con miras a la elaboración de los informes finales, el formato esquemático utilizado facilitó comparar las distintas perspectivas de los autores con respecto a temas comunes, así como sus distintas formas de aproximación al fenómeno desde datos o desde la utilización de elementos teóricos. Este sistema se consideró como una guía fundamental de clasificación de información y estuvo integrado inicialmente por tres categorías principales que comprendían aspectos propios del proceso migratorio, pasando por el componente analítico de la frontera binacional, teniendo en cuenta a su vez las respuestas regionales al proceso migratorio.

#### **Fase 4. Descripción y análisis de información**

*Identificar el material que será analizado con el fin de hacer “una lectura cuidadosa de los documentos y la escritura de memos analíticos para dar cuenta de patrones, recurrencias, vacíos, tendencias, convergencias, contradicciones... y así obtener una síntesis comprensiva de lo que se está indagando.” (Galeano, 2004, p. 34).*

El paso final consistió en la elaboración de los informes finales en los cuales se exponen los planteamientos relevantes que formulan las y los investigadores con respecto a los distintos temas recogidos en el sistema categorial final. En este sentido, este tipo de trabajo de estado del arte atiende a distintas funcionalidades, por un lado, es un registro teórico analítico que aporta información significativa sobre la dinámica migratoria entre ambas naciones desde distintas perspectivas; además, es una manera de caracterizar las inquietudes académicas predominantes y las faltantes con respecto al tema, perfilando de paso las formas como se han aproximado los (as) investigadores al estudio de esta realidad, que dicho sea, no solo ha sido desde el cuestionamiento sino además desde el tono propositivo; y por último, aunque no de importancia menor, alimenta las discusiones y las inquietudes investigativas propias de la ciencia política sobre las migraciones que es un asunto antiguo y sin embargo, más vigente que nunca.

#### ***Mi experiencia haciendo el estado del arte en un grupo de investigación***

Hacer este estado del arte en el marco del proyecto *Viejas y nuevas movilidades humanas: dinámicas transfronterizas Colombia-Venezuela. Una mirada comparada con el Triángulo*

*Norte Centroamericano (TNCA) y México* y en conjunto con el equipo que lo integra me ha dado varias experiencias significativas. Primero es valioso reconocer los aportes en términos de formación académica que ha proporcionado este proyecto, especialmente en materia de tratamiento y metodología para la recolección y sistematización de información rigurosa. Además, en términos de formación de vida, si se tiene en cuenta esta dinámica de virtualidad fue muy importante a propósito de las cuarentenas en donde nos vimos en el compromiso de adaptarnos a unas condiciones de aprendizaje muy distintas a las que estábamos acostumbrados con la presencialidad. Este proceso, pues, me hizo consciente de que hubo una nueva forma de asumirme como estudiante desde las dinámicas (y en algunos casos también las dificultades) que propone hoy la virtualidad.

Asimismo, es importante destacar que las actividades se desarrollaron atendiendo a las necesidades de investigación de dicho proyecto, que valga decir, acentuó el sentido de competencias de mi proceso como estudiante, y me guió hacia posturas realistas sobre la coyuntura migratoria binacional que, como sabemos, hace parte de nuestra cotidianidad como colombianas (os). Aprendí, entre otras cosas, que el tema abordado ha tenido y tiene resonancias muy importantes con otros fenómenos como los casos de las migraciones hacia Norteamérica o hacia Europa, a través de cuyos estudios se han podido comprobar o contrastar las teorías migratorias vigentes, teniendo presente que hay mucho terreno por cubrir, especialmente si se tienen en cuenta las novedades que propone la emigración de personas provenientes de Venezuela hacia Latinoamérica; aprendí asimismo que desde la academia se están enfocando esfuerzos investigativos para la comprensión y la asimilación de estos fenómenos inclusive con tonos propositivos.

El estado del arte como modalidad de práctica ofrece una recolección de conocimientos a partir de los cuales se pueden asumir de maneras potencialmente constructivas problemáticas concretas, reafirmando de paso, la importancia de los espacios académicos como creadores de insumos para el cambio o para la incidencia en las realidades políticas y socioeconómicas que nos atañen. Además, propicia a partir del balance de la información disponible el descubrimiento de nuevos puntos y sentidos de desarrollo académico que hacen falta por abordar. Por último, aunque no de importancia menor, el estado del arte potencialmente invita

a la crítica y a la reflexión profunda del caleidoscopio de posturas examinadas en torno al tema.

Para finalizar hay varias lecciones por destacar. Primero, contemplo con claridad que este es un trabajo que trasciende de la organización y sistematización de información, pues además es un ejercicio que fomenta el olfato para el reconocimiento de las posturas de los (as) teóricos con intencionalidades críticas; en segundo lugar, siempre es posible en términos castizos *pulir* un poco más los desarrollos y las actividades; y por último, es muy importante darle voz con objetividad a las y los autores para con el tiempo, ir perfeccionando y dando realce a la voz académica propia.

La estructura del presente trabajo de grado está compuesta por una primera parte que recoge *Conceptos básicos para abordar la dinámica migratoria colombo venezolana*. En ella se exponen los elementos teóricos y conceptuales que las y los investigadores tuvieron en cuenta para respaldar sus planteamientos y reflexiones en torno a las temáticas abordadas. Aquí se encontrarán definiciones en torno a la frontera, a las migraciones, a las políticas migratorias y a los conceptos de sistema internacional, poder y política internacional, desde la perspectiva de distintos (as) académicos.

En este marco de ideas, en el primer capítulo se hace un recorrido por los elementos constitutivos de la dinámica migratoria colombo-venezolana. Este es, por así llamarlo, una aproximación a las características que mencionan y cuestionan los (as) investigadores sobre este intercambio de migraciones. Así, en el primer componente temático se encuentran las características generales y algunas especificaciones de ese intercambio migratorio que son los subtemas denominados *La frontera Colombia y Venezuela: territorio de conflicto y oportunidades; el fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad; E idas y venidas: el flujo migratorio entre Colombia y Venezuela*. Estos proporcionan además de elementos descriptivos o característicos, unos primeros componentes políticos involucrados, en este sentido, se mencionan algunos escenarios políticos, que a juicio de los (a) teóricos están considerablemente asociados al fenómeno migratorio, como, por ejemplo, *la era del chavismo*, el conflicto armado interno colombiano o las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela.

En el segundo capítulo se presenta qué han manifestado las y los autores con respecto a elementos más específicos de este proceso migratorio, de tal suerte que está integrado por subtemas como *la importancia de las cifras entre el desconocimiento y la dispersión de la cuantificación, La transformación migratoria venezolana y su expresión regional y global y Emigración venezolana y lugares de destino*. Estas especificaciones ofrecen, entre cosas, un balance sobre el estado de cosas actual en cuanto al manejo de información migratoria, incluyendo los principales desafíos detectados en la materia; un panorama sobre las principales transformaciones que ha tenido el fenómeno, toda vez que como se ha señalado desde las investigaciones, este se ha sostenido en el tiempo con varias etapas claramente diferenciables; y las apreciaciones sobre los lugares de destino y acogida que actualmente tienen un curso marcado hacia el sur, lo que implica, entre otras cosas unas nuevas dinámicas de recepción de población migrantes en países que en cualquier caso solían ser expulsores de población.

En el tercer capítulo *Gestión administrativa y diseño de una política migratoria para la crisis en la frontera Colombia- Venezuela* se abordan varios componentes importantes asociados a la gestión migratoria colombiana; por este sendero se exponen planteamientos sobre los múltiples desafíos y oportunidades que representa la migración desde Venezuela hacia Colombia; los retos en materia de gobernabilidad fronteriza, así como los vacíos de protección y el diseño de una política migratoria integral de cara a la crisis colombo-venezolana. En este apartado temático se problematizan asuntos esenciales como la correspondencia entre los marcos migratorios colombianos vigentes y los lineamientos migratorios internacionales, abordando (dependiendo del autor que lo trabaje) la armonización o la tensión entre dichos marcos normativos; o la dicotomía securitización-derechos humanos en clave de política migratoria colombiana.

El cuarto capítulo *Respuestas regionales a la migración proveniente de Venezuela* está integrado por varios panoramas y reflexiones que han ofrecido los (as) autores en torno a las condiciones de recepción y respuesta de los países regionales a la migración venezolana; a las políticas migratorias que se han ejecutado en América Latina frente al fenómeno

migratorio venezolano; y los componentes relativos a la integración de los países latinoamericanos en torno a la migración venezolana. En este apartado se exponen elementos propios de la revisión que han hecho algunos (as) investigadores en términos de institucionalidad migratoria latinoamericana, las políticas llevadas a cabo en materia de migración con énfasis en determinados componentes normativos que tienen vigencia actual y que han sido tenidos en cuenta para a la atención de la crisis migratoria.

El quinto componente temático *Conflicto geopolítico frente a la crisis migratoria venezolana* está integrado por dos elementos sustanciales que son la internacionalización de la crisis en Venezuela considerada desde tres perspectivas puntuales que estriban en la internacionalización con respecto a Colombia, en términos regionales y extrarregionales; y el Smart power en la política exterior de Estados Unidos y El Grupo de Lima. En este último componente se problematiza, entre otras cosas, la factibilidad del Smart power de la política exterior estadounidense de cara a la coyuntura migratoria latinoamericana o el rol de algunos organismos regionales como el grupo de Lima en la gestión de la crisis.

## CONCEPTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA DINÁMICA MIGRATORIA ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA

(Referentes teóricos de los autores)

### FRONTERA

**El concepto de frontera** ha estado asociado tradicionalmente a la noción de límite fronterizo -de naturaleza político-administrativa-. Por tanto, se vincula con frecuencia a la noción de linealidad fronteriza. El concepto es útil como abstracción, pero insuficiente porque se reduce a áreas pequeñas y locales colindantes al hito limítrofe entre dos países, y no vislumbra a la frontera como un ámbito con una zonalidad implícita, de relaciones en permanente transformación (Linares, 2005). La geografía política ha advertido que las fronteras binacionales tienden a generar una dinámica propia sobre la organización territorial, la cual está relacionada con la funcionalidad generada por procesos de interacción e integración que construyen una territorialidad y una dinámica social-espacial particular (Valero, 2004). La frontera se concibe entonces, como una porción territorial cuya dinámica está condicionada por las relaciones dadas entre dos Estados colindantes. Desde el punto de vista de su concreción, las fronteras son áreas nodales, en las cuales se producen flujos, entendidos como procesos de intercambio –de intensidad variable-, de bienes y servicios, de población, o de ambas. (Forero, 2020, p.006).

La complejidad de la dinámica en las relaciones del mundo actual ha generado la necesidad de formular constructos más integradores, tales como: *zona fronteriza*, *región fronteriza* y *espacio fronterizo*. El espacio fronterizo es la expresión concreta, singular y delimitada del espacio geográfico –entendido como totalidad orgánica- en un ámbito fronterizo determinado, y enmarca los múltiples procesos de territorialización (Haesbert, 2013) y espacialización (Santos, 2001), que, en este caso, se producen en el espectro de un sistema de relaciones binacionales condicionadas por agentes transnacionales. El espacio fronterizo es una construcción social e histórica en movimiento permanente. El concepto es denso y complejo –respecto a los de zona y región-, por su carácter abstracto y por las dificultades de representación cartográfica que le caracterizan, ya que es un instante del movimiento histórico-social sobre el territorio y la sociedad, pero de manera simultánea, es más amplio e

integrador, porque incluye de manera sistémica todas las nociones anteriores. La frontera en su concreción como espacio fronterizo es una entidad heterogénea y contradictoria, en la que se producen tensiones entre las fuerzas centrípetas determinadas por los poderes centrales de los Estados y su carga normativa; y las fuerzas centrífugas de signo social y económico (a partir de los diferenciales de desarrollo y los procesos de acumulación de capital), por sobre lo político-administrativo y lo jurídico. El espacio fronterizo está sujeto a procesos -formales e informales- de estructuración y des-estructuración. En el caso concreto de la frontera colombo-venezolana, las presiones asumen unas escalas de enormes dimensiones, por su función como circuito para el flujo del capital con gran intensidad y para su reproducción ampliada, variable clave para comprender la magnitud de los conflictos de intereses que se localizan sobre ese espacio. (Forero, 2020, p. 006-007).

En años recientes, diferentes estudios han tomado como punto de partida el análisis puntual de las tendencias migratorias (ahora mucho más intensas, multidireccionales y heterogéneas) para tener en cuenta las relaciones que se establecen de manera transnacional entre las personas y los países. De la misma forma, estas relaciones han contribuido a desplazar (o reemplazar) la idea de frontera como referente simplemente geográfico-político (Ratzel (1897:538)), para pasar a una visualización de este espacio como un escenario desterritorializado, donde las culturas y las identidades son reinventadas y reconstruidas, haciéndose más complejas y multidimensionales, dando lugar a nuevas formas de autorreconocimiento. Esta visión ha logrado ser transformada a causa de las variaciones transnacionales presentadas de manera constante en la actualidad. De esta forma, la frontera ha dejado de ser vista como un lugar estático y ha empezado a ser percibida como un sitio donde la identidad es negociada con maniobras de poder y sumisión y frecuentemente como un sitio en donde son adoptadas múltiples identidades (Gupta et al., 1992:55; Álvarez, 1995:452; Kearney, 1991:64; Donnan et al., 1994:1; Vila, 2000 y 2003; Valenzuela, 1996). (Martínez, 2019, p.2).

### **Crisis fronteriza**

La acepción actual de la categoría crisis está relacionada con las nociones de progreso y decadencia. Existe una tendencia economicista –y por ende reduccionista respecto al todo social-, que limita las crisis “al momento de cambio de fase del ciclo, cuando se pasa de la

etapa de crecimiento a la de recesión, dejando de lado las turbulencias sistémicas que se prolongan mucho más allá de esos momentos” (Beinsten, 2005. p. 14). De acuerdo con el autor, las crisis no se reducen al ámbito económico, sino que abarcan la totalidad de las dimensiones del sistema social, y se definen como: “(...) una turbulencia o perturbación importante del sistema social considerado más allá de su duración y extensión geográfica, que puede llegar a poner en peligro su propia existencia, sus mecanismos esenciales de reproducción. Aunque en otros casos le permite a éste recomponerse, desechar componentes y comportamientos nocivos e incorporar innovaciones salvadoras. En el primer caso la crisis lleva a la decadencia y luego al colapso. En el segundo a la recomposición más o menos eficaz o durable, sea como supervivencia difícil o bien como “crisis de crecimiento”, propia de organismos sociales jóvenes o con reservas de renovación disponibles” (Ibíd. p. 15). En el caso de la crisis examinada, se trata de una perturbación de su sistema de relaciones, que ha puesto en riesgo sus mecanismos esenciales de reproducción, por lo menos de sus relaciones formales. Precisamente lo formal, define lo fronterizo, en la medida en que la frontera es una construcción social producida por la carga normativa de dos Estados nacionales. (Forero, 2020, p.006-007).

### **Diferendo limítrofe**

Desde la separación de Venezuela de la República de Colombia en 1830, el proceso de construcción de los 2.219 kilómetros de frontera terrestre se caracterizó por diferentes momentos de tensión; sin embargo, el diálogo siempre se impuso para resolver los desacuerdos. A pesar de que el Estado venezolano aceptó y ratificó el tratado de 1941, que establece los límites terrestres, siempre sus líderes políticos, militares y la opinión pública venezolana han guardado un sentimiento de “despojo” por el resultado de la demarcación. Esto explica la imposibilidad de establecer un acuerdo respecto a la delimitación marina y submarina entre los dos Estados. Con el ascenso de la Revolución Bolivariana, se ha planteado revivir las tensiones existentes en materia de demarcación desde la misma Constitución de 1999. En diferentes momentos, el chavismo ha instrumentalizado el tema con objetivos políticos internos y bilaterales. Pero es en el primer período de Nicolás Maduro cuando se fue más allá: la expedición del Decreto 1787 de 2015, mediante el cual se pretendió fijar unilateralmente la frontera y que posteriormente fue derogado por la protesta

colombiana, así como las incursiones militares en aquellas zonas que por el cambio geográfico deberían ser motivo de revisión por las autoridades de los dos países, son evidencia de un uso escalonado del tema. No se puede descartar que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana recurra al argumento territorial para recuperar el prestigio que ha perdido por su apoyo al chavismo. (Ramos; Et al, 2019, p. 7).

## **MIGRACIONES**

### **Definiciones de migración**

La OIM (2009) define la migración como “el movimiento geográfico de las personas a través de una frontera específica con el propósito de establecer una nueva residencia habitual temporal o permanente”; la migración se divide en dos movimientos: uno de entrada y uno de salida, conocidos como emigración e inmigración. Cuando una persona ingresa a un territorio diferente al de su nacimiento, se considera que ha inmigrado; por el contrario, si sale de este territorio, ha emigrado (OIM, 2009). (Martínez, 2015, P. 44-45).

Kearne y Bernadete (2002, citados por Martínez, 2015, p. 44) definieron la migración como “un movimiento que atraviesa una frontera significativa que es definida y mantenida por cierto régimen político: un orden formal o informal de tal manera que afecta la identidad del individuo”. (Beleño, 2018, p. 8).

Puyol (1990; citado por López, 2007), señala que “la migración es un conjunto de movimientos que tienen por objetivo trasladar la residencia de las personas interesadas de un lugar de origen a otro de destino. Una migración supone siempre el desplazamiento de un grupo importante de personas” (López, 2007, p. 3).

### **Palabras clave para nombrar el fenómeno de la migración**

Por ejemplo, un artículo como *Diáspora: la transformación migratoria de Venezuela en el siglo XXI* (2018), hace seguimiento al término **diáspora** en los campos periodísticos y académicos, y en su revisión el autor afirma:

El tratamiento académico y periodístico ha apelado al concepto de diáspora para referirse a la emigración masiva de venezolanos. Es común tal concepto tanto en documentos académicos, en reflexiones intelectuales y en notas periodísticas. Contrasta de forma notable

con el concepto de exilio que se le dio a la emigración cubana, también masiva, tras el triunfo de la revolución castrista en 1959. Al hablar genéricamente de exilio se le da, principalmente, una connotación política y de salida forzada del país. No en todos los casos es lo que ha ocurrido en Cuba, pero hay coincidencias en catalogar de exilio al fenómeno tanto por quienes están dentro o fuera de la isla (...). No hay cifras oficiales sobre el número de venezolanos que han emigrado, pero hay suficientes señales de que efectivamente los venezolanos se han dispersado en diversos lugares del planeta. (Cañizales. (2018). p.190-191).

Por su parte, una autora como Freitez (2011), en su trabajo *La emigración desde Venezuela durante la última década*, prefiere en su abordaje el término **emigración**. Para la investigadora este término comprende objetivos que trascienden de los intereses económicos de la población que se moviliza y se relaciona en gran medida con formas que tiene el ser humano de enfrentar la inseguridad en distintos aspectos de su vida diaria, según su definición:

Emigrar es algo más que la búsqueda de oportunidades económicas, de un trabajo, es también la búsqueda de un contexto seguro que permita el desarrollo de la simple vida cotidiana. La emigración de venezolanos ha venido creciendo particularmente en los estratos medios de la población y entre las razones más frecuentes para dejar el país se han identificado: el hecho de no visualizar oportunidades de desarrollo individual y la inseguridad personal (Latinos Globales, 2008; Mateo y Ledezma, 2006; Ibarra y Rodríguez, 2010). A través de las entrevistas realizadas en un estudio exploratorio sobre los venezolanos en España, Mateo y Ledezma han encontrado que casi todas las personas mencionan específicamente la preocupación por la inseguridad personal en Venezuela como una de las razones principales asociadas a la decisión de emigrar, en combinación con motivaciones de orden económico y social. Las autoras destacan que se evidencian diferencias notables en la motivación “cuando se comparan las respuestas entre los que viajaron antes de 1997 y los que viajaron después de 1998, en los primeros la motivación es personal, aunque relacionada con factores sociales y culturales, en los segundos, la motivación personal refuerza una insatisfacción económica, social y política” (Mateo y Ledezma, 2006:254). Igualmente, los resultados de la investigación sobre la emigración de venezolanos a Australia realizada por Ibarra y

Rodríguez (2010) apuntan en esa dirección. Los elementos de descontento respecto a: el escenario político actual, el clima de inseguridad pública y las oportunidades de crecimiento personal, económico y profesional, están condicionando decididamente la decisión de emigrar a ese país, no obstante que nos separa una enorme distancia geográfica y cultural (Ibarra y Rodríguez, 2010). (Freitez, 2011, PP. 19).

Siguiendo la orientación de su enfoque Fiona Clark (2010) habla, por su parte, en términos de emigración de personal calificado como uno de los ejes centrales del análisis del fenómeno migratorio. La autora dice:

“A pesar de la importancia del tema y de sus repercusiones en el desarrollo de los países de la región, el fenómeno de la emigración calificada ha sido poco estudiado, o en menor magnitud que la emigración no calificada” (Luchilo, 2010). Para Iván De La Vega (2003) la dificultad para medir los flujos migratorios de estos profesionales se debe en parte, al fenómeno de la globalización y el creciente aumento de la movilidad entre fronteras. Aunque las motivaciones para emigrar son diferentes en cada caso, muchas personas emigran inicialmente buscando oportunidades para el desarrollo profesional y en ocasiones es difícil establecer si el flujo es temporal o permanente. (Clarck, 2010, p. 1).

La palabra migración tiene diferentes usos y aplicaciones dependiendo de las áreas y temas de estudio, lo que implica necesariamente tratar de encontrar diferentes aproximaciones, análisis y escenarios, que nos permitan comprender de manera adecuada el concepto. Teniendo en cuenta esta aclaración, mencionamos que, en general, las migraciones son una condición dada por necesidades de tipo biológico, económico, social, cultural, etc., de encontrar lugares, entornos, ambientes y sistemas que puedan suplir esas necesidades originales. A pesar de cierta tendencia a entender las migraciones como un fenómeno reciente, es importante precisar que los movimientos migratorios existen desde principios de la vida. Empero, el crecimiento demográfico, la disminución de los índices de mortalidad, los conflictos armados, el terrorismo, los desastres naturales, la corrupción de muchos gobiernos –y sus pocas oportunidades laborales–, las escasas garantías que tienen muchos ciudadanos por parte del Estado en países de renta baja y media y, sobre todo, la globalización, han trasladado el tema de las migraciones a la agenda internacional como fenómeno dominante en las nuevas dinámicas del mundo. De esta manera, los enfoques al

concepto son tan amplios como complejos, en el sentido de que reúne una serie de interpretaciones desde la economía, la política, lo religioso y lo cultural y social. (Echeverry, 2011, p. 13-14).

La CIDH considera que las violaciones masivas a los derechos humanos, así como la grave crisis alimentaria y sanitaria que viene enfrentando Venezuela como consecuencia de la escasez de alimentos y medicamentos, también, ha conllevado al crecimiento exponencial de cientos de miles de personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar hacia otros países de la región en los últimos años, como una estrategia de supervivencia que les permita a ellas y sus familias preservar derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros. (2018, p. 1). (Loudior, 2018, p. 22).

**La movilidad humana** según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), es la «movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación (...) es un proceso complejo y motivado por diversas razones (voluntarias o forzadas)» (OIM, 2012, p.17). En el caso venezolano la emigración ha tomado dimensiones preocupantes. La búsqueda de oportunidades y mejores condiciones de vida están impulsando a los venezolanos a migrar a otros países del continente y de Europa. En el país estamos observando un fenómeno de movilidad humana en el cual se distinguen las siguientes caracterizaciones: es un proceso complejo, porque las razones para emigrar emergen entre dos vías: voluntarias o forzadas, y la temporalidad va desde lo pendular, es decir, ir y venir a los países fronterizos (especialmente Colombia) hasta la decisión definitiva de marcharse del país por un largo periodo”. (Bermúdez, Y; Mazuera, R; Albornoz, N; Morffe, M. (2018). Pp. 4).

### **Definiciones migración forzada y migración voluntaria**

Buena parte de la literatura se enfoca en la migración voluntaria motivada por un proceso de búsqueda de bienestar. Sin embargo, existen situaciones donde el movimiento no es voluntario y responde a situaciones forzadas, como el conflicto o los desastres naturales, así como por el fuerte deterioro de las condiciones económicas en el lugar de origen, producto de desastres causados por el Estado, es decir, a manos del hombre. Ahora bien, la movilidad debe representarse como un continuo, y no como una dicotomía, entre migración voluntaria

(proactiva) y forzada (reactiva) (Richmond, 1993). En el primer caso las condiciones de un país exceden los eventos precipitantes, como lo son cambios repentinos en las condiciones económicas, políticas, sociales, o ambientales, que producen una migración de tipo reactiva. Estas condiciones que motivan la migración determinan igualmente el tipo de migrante. Quien responde a una decisión voluntaria se autoselecciona de manera positiva, mientras que quien responde a una situación forzada presenta una selección negativa que lo obliga a movilizarse sin considerar cálculos costo-beneficio (Fussell, 2012). Estos inmigrantes están motivados por la supervivencia más que por la búsqueda de oportunidades. (Reina; et al, 2018, p. 95)

En el vocabulario del fenómeno migratorio, se atiende al migrante económico como aquel que pone en riesgo la protección de sus garantías primarias, para emigrar en busca de mejorar sus oportunidades laborales. Por otro lado, existen aquellos migrantes que huyen de su país de origen al ver amenazada su vida y libertad individual. Por esto, las garantías a los derechos humanos desempeñan un papel trascendental, pues esta difícil situación en la que el viaje inicial se transforma en un viaje de no retorno se traduce en un estado de vulnerabilidad, indefensión e inseguridad que puede ser “estructural, producto de la situación de ilegalidad en el país de destino, o personal, relacionado con la soledad y el alejamiento de su cultura.

La migración se puede ver entonces facilitada por las estructuras sociales que conectan dos lugares. Estas estructuras suelen ser redes sociales, rutas comerciales, o características culturales o lingüísticas. En esta línea, la incorporación de los nuevos inmigrantes a una sociedad de destino depende no solo del momento de llegada, sino de los recursos y capacidades que traen consigo, y aquellos que pueden recibir a su arribo. (Reina; et al, 2018, p. 95)

Por consiguiente, el papel de los derechos humanos es fundamental, pues el migrante al enfrentarse a una situación de transgresión de derechos humanos en su país de origen se ve en la obligación de huir de ese territorio con el fin de encontrar una mejor calidad de vida. Por lo tanto, los demás Estados que atreviesen una situación democrática y sociopolítica estable, tendrían el deber moral y legal de asistirle, sin colocarle mayores restricciones, pues así ha sido establecido en diversos tratados internacionales. (López, 2018, p. 14).

### **Clasificación de las personas migrantes en Colombia**

En primer lugar, dado que la condición migratoria no responde a parámetros legales sino administrativos, en Colombia, esta se distingue entre regulares e irregulares. Los regulares son las personas que han entrado al país sellando su pasaporte en los puntos de paso autorizados y aún están dentro del tiempo permitido de estancia o aquellos que cuentan con visa o cédula de extranjería. Por su parte, los irregulares corresponden a aquellos migrantes que sobrepasan el tiempo máximo permitido de permanencia en el país o cuyo ingreso se dio a través de trochas y caminos, es decir, por puntos de tránsito no autorizados. (Reina; et al, 2018, p. 107)

Migración Colombia —como autoridad de control migratorio del Estado colombiano— estableció una clasificación especial sobre los migrantes dependiendo del propósito de su estancia en territorio colombiano. En primer lugar, se encuentra la migración destino que caracteriza a los extranjeros con intención de establecerse en Colombia o, como se le va a referir indistintamente en esta investigación, migración con vocación de permanencia. En segundo lugar, la migración retorno hace referencia a los colombianos que residían en Venezuela y están regresado al país. En tercer lugar, la migración de tránsito abarca a las personas que ingresan a territorio colombiano, pero tienen por destino otro país (e.g., Ecuador, Perú, Chile, etc.). Por último, se encuentra la migración pendular que hace referencia a las personas que constantemente pasan de un país a otro y frecuentan zonas fronterizas para trabajar o abastecerse de alimentos u otros víveres. (Reina; et al, 2018, p. 107-108)

### **Motivaciones que tienen las personas para migrar**

Dentro de los enfoques más tradicionales para entender las razones por las cuales las personas se desplazan, se encuentra la teoría neoclásica de las migraciones internacionales, siendo posible entender dichas razones tanto económicas como personales, trabajando dentro de un marco general la redistribución en tiempo y espacio de la producción en respuesta a los diferentes rangos salariales. (Pacheco, 2016). Desde el entorno microeconómico, Todaro (1976, p. 19) citado por Pacheco (2016), afirma: La teoría neoclásica entiende la migración individual como una acción espontánea individual que persigue con el desplazamiento un beneficio económico o un premio en salario después de un análisis costo beneficio. Tras

analizar sus posibilidades económicas, algunos individuos migran hacia el lugar donde puedan obtener un mayor beneficio monetario o social. (Beleño, 2018, p. 16).

La mayoría de las teorías o aportes de método empírico de análisis de las relaciones internacionales establecen un modelo de push- pull (Jesús N., 2009) entre países pobres o subdesarrollados que buscan dirigirse hacia países ricos altamente industrializados que actúan como receptores. Para el caso colombiano venezolano puede no aplicar estas categorías ya que ambos corresponden a países en desarrollo con índices económicos y sociohistóricos de acuerdo a informes de entidades como el Banco Mundial (BM), el Foro Económico Mundial (FEM) y la Fundación Heritage, que miden el nivel de desarrollo de los países. El documento presenta las bases de las teorías de las migraciones internacionales, al ser éstas las que proporcionan una respuesta, teórica y de análisis de por qué las personas deciden movilizarse entre países, abandonando unas condiciones dadas hacia un contexto en cierto grado desconocido. Esto se hará mediante el método inductivo, tras el uso de proposiciones extractadas de un cuerpo teórico con propósito explicativo. Para la OIM La migración es definida como “... el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen” (OIM, 2016, pág. 27). (Pacheco, 2016, pp. 17-18).

Phélan y Osorio (2020) se enfocan en algunas posturas teóricas como la teoría push- pull desde la perspectiva de Petersen (1958), para distinguir al menos cuatro tipos de migraciones: “primitiva, forzada, impulsada, libre y de masas (Petersen 1958). Para este autor cada una de estas migraciones es precipitada por una fuerza que puede originarse en una situación ecológica, una situación política de Estado o debido a las aspiraciones superiores del hombre”. (Phélan y Osorio, 2020, p. 11). Así como las teorías que se refieren a la relación hombre-Estado, igualmente expuesta desde la óptica de Petersen (1958):

Petersen afirma que la relación entre las personas y el Estado se da a través de diversos mecanismos que pueden ejercer acciones, o cumplir funciones que generan procesos migratorios con independencia de la voluntad o la decisión de las propias personas. (ver Tabla No 2). Es decir, la migración puede ser precipitada o impulsada y posiblemente acelerada desde el propio Estado o, en su defecto, por una institución equivalente a éste. De acuerdo

con el autor, de la interacción Hombre – Estado se deriva un marco de relaciones, de tiempo y de lugar, a las que se debe ajustar la conducta. Se trata del contenido de leyes, códigos, reglamentos y estatutos, que determinan la actuación, los comportamientos y sus efectos para las personas, así como para los diferentes grupos de la sociedad. “En esta relación, el Estado o su equivalente puede ser un activador de la migración, bien sea impulsada o forzada”. (Phélan y Osorio, 2020, p. 11).

Para Keeley Brien (2012) la migración no ocurre en un vacío porque la decisión individual de emigrar o no, siempre está facilitada o frenada por un conjunto de factores externos. Añade el autor: “...que la teoría de expulsión-atracción de la migración pone demasiado énfasis en el papel desempeñado por la elección de la persona e ignora los contextos social, económico, cultural y político más amplios que pueden afectar esas elecciones”. (Keeley, 2012:46) Estos factores o condiciones subjetivas y objetivas conforman un círculo vicioso, una suerte de remolino que resulta ser un propulsor para la emigración. La migración se presenta como válvula de escape de unas condiciones externas a las personas y de unas condiciones internas de las personas. Y dentro de esa mezcla de condiciones objetivas y subjetivas habrá alguna que funcione como la causa o el detonante para tomar la decisión de emigrar. Generalmente, el detonante está asociado al temor frente a la amenaza a la seguridad personal o de la familia o de la propiedad. También, la indefensión ante un contrincante poderoso y contra el cual nada o poco se puede hacer. Además, hay detonantes basados en experiencias de violencia, de hambre, de persecución por ideas o por opiniones. En este trabajo, precisamente, se menciona migración impulsada o inducida. (Phélan y Osorio, 2020, p. 12).

En principio Massey subraya que existen una serie de factores que empujan (push) a abandonar un país al compararlo con las condiciones más ventajosas que existen en otros lugares, las que ejercen una fuerza de atracción (pull), generándose de esta manera una dinámica de expulsión (push) y de atracción (pull). Bajo esta premisa los estudios migratorios contemporáneos buscan analizar el fenómeno, destacando las motivaciones y las condiciones del país o región receptora. (Bermúdez Y. et al. (2018). Pp. 7).

No solo es imperativo tratar de responder a la pregunta de por qué ocurre la migración entre dos lugares, es decir, cuáles son las fuerzas estructurales que promueven la migración, sino que debemos entender por qué esta continúa —o no— en el tiempo, así como los incentivos

o motivos que impulsan a los migrantes a desplazarse de un lugar a otro. En este sentido, las teorías migratorias han tratado de identificar algunos factores que permitan dar respuesta a estas inquietudes. De acuerdo con Fussell (2012), las condiciones que predisponen a los migrantes a moverse de un lugar a otro, las estructuras sociales que facilitan o limitan la migración entre dos lugares, los efectos que reproducen las estructuras sociales relacionadas con el fenómeno migratorio y cómo los migrantes actúan y toman decisiones dentro de estas estructuras (ejercer agencia), son algunos de estos factores. Estos elementos han sido enmarcados en tres dimensiones: espacial (origen y destino), temporal (proceso social) y volitiva (elección-motivación). (Reina; et al, 2018, p 93)

Según el modelo gravitacional de Lee (1966) el tamaño del fenómeno es directamente proporcional a la fuerza de atracción del país de destino e inversamente proporcional a la distancia entre los países. Sin embargo, esta relación se ve influenciada por las características de los países de destino y origen, así como por factores individuales de los migrantes. Entre estas características, las condiciones económicas juegan un papel preponderante en este modelo. Mientras el crecimiento económico jalona la migración, la recesión o crisis favorece la salida de personas del país de origen. En este sentido, este modelo ha hecho énfasis en la capacidad de los individuos para tomar decisiones racionales de tipo costo-beneficio (e.g. oportunidad laboral), explicando las estructuras sociales que facilitan las olas de migración. De acuerdo con esto, las características observables y no observables de las personas son críticas para entender las decisiones detrás de por qué algunas personas migran y otras no. Por ejemplo, las redes que se construyen entre las personas se convierten en una fuente de capital social al generar una retroalimentación entre aquellos que migraron y aquellos que se encuentran en el país de origen, adquiriendo información que facilita posteriormente nuevas olas migratorias. (Reina; et al, 2018, p 93-94)

En los textos tenidos en cuenta, la teoría de la selectividad migratoria es llamada *braindrain* o drenaje de cerebros y es traída a colación desde distintas perspectivas. En el informe de Bermúdez, Y; Mazuera, R; Albornoz, N; Morffe, M. (2018) se expone desde la perspectiva de Arauj (2008). De esta manera los autores señalan:

A fin de vislumbrar las afectaciones y/o las oportunidades para los países involucrados y las tendencias actuales del fenómeno migratorio, Araujo (2008) señala que las migraciones que

ocurren en Latinoamérica hacia países desarrollados están orientadas por una tendencia mundial de carácter restrictivo en los países de destino, determinada por gobiernos que buscan evitar flujos migratorios no deseados hacia sus territorios. Sostiene que esta situación restrictiva tiende a seleccionar migrantes de acuerdo con las necesidades inmediatas que tiene un país para cubrir puestos de trabajo, atrayendo así a su sociedad a los científicos, tecnólogos y especialistas que les hacen falta para cubrir sus propias necesidades, fenómeno migratorio llamado *brain drain* o drenaje de cerebros. (Bermúdez Y. et al. (2018). Pp. 7).

Tanto Pellegrino (2001) como Luchilo (2010) concluyen que uno de los factores claves que determinó el flujo de personal calificado hacia países desarrollados como Estados Unidos fue la existencia de políticas migratorias selectivas. En un trabajo sobre los tiempos de la fuga de cerebro, los exilios y la globalización en América Latina, Luchilo (2010) señala que uno de los factores de atracción para la emigración fue la demanda de personal calificado por empresas, universidades e institutos de investigación estadounidense. La demanda de trabajadores especializados en los países desarrollados se dio a la par de la subutilización de estos recursos en los países de origen. El autor señala que uno de los puntos claves en el éxito de la captación de este talento fue la creación de políticas migratorias que apoyaran el ingreso de estos profesionales: “no se trata solamente de que el crecimiento económico de los Estados Unidos requiriera de ingenieros y técnicos o de que la expansión acelerada de su sistema universitario y de investigación reclamara una provisión creciente de investigadores y profesores. Junto con estas pautas, las regulaciones migratorias facilitaban el ingreso de extranjeros bajo una gama amplia de condiciones legales y el posterior tránsito hacia la residencia permanente” (Luchilo, 2010). Por su parte Pellegrino (2001) observa que con más frecuencia las políticas migratorias de los países receptores se orientaron hacia la migración selectiva “buscando incorporar migrantes con altas calificaciones y cubrir déficit en determinadas formaciones” (Pellegrino, 2001). (Clarck, 2010, p. 6).

La participación más frecuente en actividades científicas, así como los estudios en el exterior “permiten establecer vínculos académicos, comerciales, transferencias de tecnologías, etc., pero tienen como contrapartida una probabilidad importante de *brain drain* o no retorno al país de origen” (Pellegrino, 2002, 80). (Freitez, 2011, PP. 25)

Además, en relación con la migración calificada que es asociada por los autores con la etapa inicial del fenómeno, una autora como Freitez (2011) incluye en sus reflexiones algunos planteamientos de Malavé (1991) a partir de los cuales se sostiene que:

Desde que se tienen indicios de la gestación de ciertos flujos de venezolanos migrando al exterior se empiezan a reunir algunas evidencias que dan cuenta de una emigración calificada. Esta no solo se visualiza ligada a la crisis económica que limitaba las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes formados, sino también como resultado de fallas en las políticas de formación de recursos humanos y en el ritmo al cual crecían y se modernizaban las organizaciones para absorber es personal calificado. Malavé advertía en los años 80's que el mayor flujo de venezolanos profesionales calificados se dirigía a los Estados Unidos, muchos de ellos habían sido beneficiarios como El Gran Mariscal de Ayacucho, y no encontraron a su retorno al país, las oportunidades de desarrollo profesional acordes a los niveles de formación alcanzados. (Malavé, 1991). (Freitez, 2011, p. 25).

### **Teorías sobre las redes**

Otras teorías modernas de las migraciones se refieren a las redes migratorias y otras vertientes relacionadas con lazos sociales con migrantes, como la causación acumulativa. (Arango 2003; 27- 37). En particular, la teoría de redes migratorias establece cómo promueve la decisión de migrar si existe un conjunto de relaciones humanas que relacionan o vinculan candidatos a migrar con connacionales que ya se encuentran ubicados en el país de destino. Estas redes pueden ser por parentesco, amigos o conocidos. La existencia de estos nexos disminuye la incertidumbre asociada a la migración, ya que se ven reducidos los costos de desplazamiento y alojamiento, y por tanto el riesgo de una migración fallida (Massey, 1998). Estas redes generalmente desencadenan una “migración en cadena” que tiende a perpetuarse, puesto que cada persona que se desplaza es un potencial receptor o multiplicador de nuevos migrantes. Ante lo expuesto anteriormente, es posible afirmar que los procesos de migración humana y concretamente el colombo-venezolano obedecen a una dinámica compleja con múltiples aristas y argumentos. (Pacheco, 2016, pp.20-21).

## **POLÍTICAS MIGRATORIAS**

### **Planteamiento sobre la soberanía**

Entre los poderes de la soberanía nacional se encuentra el de incluir o excluir y elegir quién se vuelve parte de una nación y disfrutar de los derechos consagrados en su ordenamiento jurídico; sin embargo, en las normas de derecho internacional existe una tendencia a propender por el equilibrio de los derechos de los refugiados, los trabajadores y de los migrantes. En esa medida, dichas normas obligan a los Estados a crear un trámite en el que el país receptor considere regular tanto el estatus de quienes migran como los temas de tránsito y empleo. (Balén y De Zubiría, 2018, p. 12)

Hoy en día el control migratorio es el componente principal de la soberanía del Estado, pues define la habilidad de establecer políticamente la comunidad y controlar la estabilidad (Rudolph, 1998). Lamentablemente, una de las críticas al sistema de protección internacional de los migrantes es que la fuerza de la soberanía hace que las normas internacionales no jueguen ningún rol en darle forma a las políticas migratorias en la práctica (Gest, 2010). (Balén y De Zubiría, 2018, p. 15)

### **Lineamientos básicos para atender el fenómeno migratorio**

La experiencia internacional indica que los siguientes puntos constituyen principios básicos que deben ser observados al darse respuesta a procesos migratorios:

- Responder holística, coordinada e integralmente: esto es, adoptar respuestas multisectoriales (sociales, sectoriales y económicas), multipoblacionales (orientadas a la población migrante y receptora) y multitemporales (de corto, mediano y largo plazo).

Este primer principio va en dirección inversa con lo que han detectado los (as) investigadores en el manejo que han dado las autoridades colombianas al proceso migratorio. Específicamente en el punto que dice “• Limitaciones en la articulación entre la respuesta del Gobierno central y la de los gobiernos departamentales y municipales.” (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p.73) Si bien estos lineamientos se mencionan claramente, desde un punto de vista realista, se han detectado por lo pronto estas dificultades en la articulación entre las distintas autoridades colombianas.

- Enfocar la respuesta espacialmente: esto implica usar un enfoque de desarrollo territorial de áreas receptoras, dando respuesta no solo a impactos del proceso migratorio, sino además a déficits de desarrollo preexistentes en las regiones de recepción, promoviendo la reducción de desigualdades y la absorción de migrantes.
- Mitigar los impactos negativos en la población local: esto implica apoyar a quienes han sido afectados negativamente por la migración, ayudándolos a conservar sus trabajos y mantener sus niveles de vida. Para esto, se requiere implementar programas que permitan reforzar el sistema de protección social, generando mecanismos de apoyo para las poblaciones potencialmente impactadas (como mejorar las capacidades laborales de los trabajadores potencialmente desplazados por migrantes).
- Facilitar la integración social y económica de los migrantes: esto hace referencia a incentivar la distribución de los migrantes hacia áreas óptimas para su rápida incorporación a la fuerza laboral, así como promover su acceso a servicios en educación, salud y vivienda y facilitar la integración social entre migrantes y comunidades receptoras. Para esto, es necesario formular mecanismos de regularización de la población migrante; entender quiénes son, cuáles son sus incentivos, necesidades y expectativas con respecto a la migración; y cuáles son sus calificaciones laborales y necesidades familiares.
- Dar un tratamiento homogéneo: esto significa, dar igualdad de oportunidades para migrantes y nacionales, evitando potenciales brotes de xenofobia y exclusión
- Monitorear el proceso migratorio: lo que permite ajustar las políticas públicas en el tiempo, a medida que los impactos del proceso migratorio evolucionan. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 25)
- Evidencia limitada para la toma de decisiones de política, debido a limitaciones en los sistemas para recolectar y analizar la información sobre los flujos migratorios regulares e irregulares.” (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018)

### **Acuerdos internacionales migratorios**

Debido a la regularidad con la que este fenómeno se ha presentado es preciso evidenciar que su protección se ha generado desde antaño, así pues desde 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos se consagran todos los derechos a los cuales como se señaló

anteriormente el migrante ha visto vulnerado en su presencia en el territorio colombiano, en particular determinó en su artículo 13 el derecho a circular libremente dentro de un país y su derecho de cambiar de país y retornar a su discrecionalidad; así mismo se contempla la Convención de la OIT relativa a los trabajadores migrantes que se produce en 1951; La Convención relativa a la Cooperación Internacional sobre la Asistencia Administrativa a los refugiados suscrita en el año de 1968; La Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU 1999/44 referente a los Derechos Humanos de los Migrantes y Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional pactada en el año 2000; por ultimo vale la pena señalar la Resolución 59/194 de 2005, la cual tiene como objetivo transformar la concepción de la condición migrante hacia algo positivo como quiera que su ingreso permite una inyección económica y un aporte significativo al trabajo, al desarrollo y a la cultura. (Garzón, 2018, p. 41-42)

Es importante tener claro que el Pacto de Refugiados y el Pacto de Migración son instrumentos internacionales jurídicamente no vinculantes. Con respecto a término Pacto, cabe señalar su popularidad en la diplomacia internacional de los últimos años. Se suele entender como un mecanismo de intervención bajo diferentes acuerdos internacionales ya existentes que tienen como fin la cooperación política y práctica (Gammeltoft-Hansen, 2019). En el caso de los Pactos de migración y refugiados, el objetivo es “la voluntad política y la ambición de la comunidad internacional en su conjunto de fortalecer la cooperación” (Pacto de Refugiados, párr. 4) y responsabilidad en áreas donde la reciprocidad ha sido difícil de lograr antes. Mediante contribuciones voluntarias se busca avanzar en la implementación de los objetivos previstos, siempre y cuando el contenido del objetivo sea compatible con las realidades, capacidades y niveles de desarrollo de los países (Gammeltoft-Hansen, Guild, Moreno-Lax, Panizzon, & Roele, 2017). (Dominique, 2019, p. 18)

Sin duda, la naturaleza de los Pactos, aunque no son vinculantes, marcan un primer paso hacía un proceso de creación de normas para la interpretación e implementación de instrumentos internacionales ya existentes. La creación de un acuerdo internacional vinculante con obligaciones nuevas, a la luz de la actual situación política, hubiera sido muy difícil. Aunque los Pactos dependerán de la buena fe, el logro está en la articulación de un

compromiso para todos. Incluso, las negociaciones llegaron a niveles que, por primera vez en la Asamblea General, el Pacto de Refugiados se adoptó por voto, y no por consenso. El único país que votó en contra de la resolución fue Estados Unidos, justo por la preocupación de la posibilidad que el Pacto pudiera llegar a tener obligaciones jurídicas para los Estados. El hecho de que el Pacto fue abierto a votación demuestra por un lado la importancia que tiene para los Estados las responsabilidades previstas en el texto y por otro lado cómo un documento de este tipo, al final, puede influenciar el comportamiento de los Estados (Türk, 2019). Cabe destacar además la participación de otros actores en el seguimiento y la adopción del Pacto. Aquí se resalta el enfoque pangubernamental de los Pactos que propone asegurar la coherencia normativa horizontal y vertical en todos los sectores y niveles del gobierno <sup>16</sup> (Parella, 2017). Por lo anterior, la simple adopción de tales Pactos como primeros en su naturaleza representa la expresión de un objetivo común de la comunidad internacional de cooperar y avanzar en la atención política de protección migratoria (Klein Solomon & Sheldon, 2019). (Dominique, 2019, p. 18-19).

### **Integración social de los migrantes**

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) afirma que la migración representa una importante tendencia en el siglo XXI que acarrea consecuencias que tendrán repercusiones a largo plazo en los sistemas políticos, sociales y económicos y que cambiarán la composición de los estados nación. Actualmente uno de los mayores retos que enfrentan las políticas migratorias de los estados es la integración, vocablo que ha sido muy discutido y analizado en este contexto. Tomaremos para los fines del presente trabajo la interpretación polisémica y holística de Javier de Lucas Martín quien establece que la integración es un proceso de carácter global, que abarca todos los aspectos sociales, culturales, económicos, jurídicos y políticos, incidiendo en todos los sujetos implicados. En tal sentido podemos decir que el problema del estado jurídico y político de los inmigrantes en la UE y en España es sobre todo un problema de inclusión, pero no en el sentido clásico de inclusión social, como categoría opuesta a la exclusión y a la marginación, sino de inclusión política. (Heredia y Battistessa, 2018, p.4).

El término de integración se refiere al proceso de asentamiento, la interacción con la sociedad de acogida y los cambios sociales como consecuencia de la inmigración (Penninx y Garcés-Mascareñas, 2016). Desde una perspectiva teórica más cercana al funcionalismo, la integración como proceso social y humano se refiere a cómo la socialización, a través de las normas y la formación de expectativas, contribuye en la creación de la cohesión y estabilidad social; en otras palabras, en cómo se crea y se mantiene el orden social (Brochmann, 2003). Cabe destacar que este proceso de la integración es bidireccional, en el cual existe dos partes: los inmigrantes y la sociedad de acogida. Por un lado, la integración de los inmigrantes exige el aprendizaje y ajuste a los valores de la sociedad de acogida. Por el otro lado, a medida que se cambia el tamaño y la composición de la población, la sociedad de acogida adopta instrumentos institucionales correspondientes para adaptarse a las necesidades políticas, sociales y culturales de los inmigrantes. Como resultado, la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida es una meta deseable y positiva, tanto para el desarrollo de los territorios o países receptores, como para quienes han decidido emigrar de sus lugares de origen (Delgado, 2007). (Mengyao, 2020, p. 15).

La definición básica de integración abarca tres dimensiones analíticamente distintas en las que determinan si las personas pueden convertirse en una parte aceptada de la sociedad: la dimensión jurídica, la dimensión socioeconómica y la dimensión cultural. Como señala Entzinger (2000), estas dimensiones corresponden a los tres principales factores que interactúan con la inmigración y el proceso de integración: el Estado, el mercado y la nación. (Mengyao, 2020, p. 15).

En primer lugar, el ámbito legal refiere a la situación jurídica regular del extranjero conforme con la Ley en el país de acogida, tales como su forma de ingreso en el país (legal o ilegalmente); el permiso de residencia, (régimen general o comunitario, permiso inicial o permanente); las perspectivas de naturalización o adopción de la nacionalidad del país de acogida, y la participación política. En este sentido, la posición del inmigrante tiene dos polos extremos. Uno de ellos es la situación del inmigrante irregular que no forma parte de la sociedad de acogida en el sentido jurídico-político, aunque quizás esté integrado en las otras dos dimensiones. La otra es la posición del inmigrante que es, o se ha convertido, en ciudadano nacional (Penninx y Garcés-Mascareñas, 2016). Por su parte, la integración

jurídica condiciona definitivamente las posibilidades de integración y los esfuerzos que los inmigrantes estarán dispuestos a realizar para su integración (Uldemolins, 2017). (Mengyao, 2020, p. 15-16).

En segundo lugar, la dimensión socioeconómica se refiere a la inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo, el grado de cobertura de sus necesidades primarias (vivienda, salud, educación, etc.) y la situación familiar, independientemente de su ciudadanía nacional (Penninx y Garcés-Mascareñas, 2016). Cabe señalar que la integración socioeconómica está fuertemente condicionada por la situación legal de los inmigrantes, requisito previo para que el acceso sin restricciones a las oportunidades socioeconómicas y para que la integración pueda darse de forma satisfactoria (Arango y Sandell, 2004; Izquierdo, 2008). (Mengyao, 2020, p. 16).

### **Políticas de integración para los (as) migrantes**

Como han definido Penninx y Garcés-Mascareñas (2016), la esencia de las políticas de integración es la intención de orientar y dirigir los procesos de integración de los inmigrantes en la sociedad receptora. Las políticas explícitas de integración son parte de un proceso político normativo en el cual el tema de la integración se formula como un problema, por lo cual se diseñan e implementan medidas normativas concretas para lograr el resultado deseado. Asimismo, Van Reekum (2012) también indica que el objetivo de las políticas de integración conlleva la idea de que los recién llegados deben ser incorporados a la sociedad de acogida. (Mengyao, 2020, p. 18).

Conforme con el modelo de políticas de integración propuesto por Entzinger (2000), las políticas de integración pueden corresponder a las tres dimensiones de la integración de inmigrantes identificadas antes, es decir, la dimensión jurídica, la socioeconómica, y la dimensión cultural. En términos de la primera dimensión, el reconocimiento legal y la participación política, las políticas de integración pueden reconocer a los inmigrantes como residentes permanentes, incorporándolos en el ámbito social, pero con limitaciones de sus derechos políticos, tal y como la concesión del voto. Así también se pueden aceptar como ciudadanos con pleno derecho, eliminando todas las barreras e incluso promoviendo la naturalización. Con respecto a la dimensión socioeconómica, se pueden diseñar medidas políticas específicas de promoción de las necesidades de los inmigrantes. Finalmente, en

cuanto a la dimensión cultural, las políticas pueden diseñarse bajo dos premisas muy diferentes. La primera es que la integración exige la adaptación y el aprendizaje de los inmigrantes, pero también cambios significativos en el acceso y el funcionamiento de las estructuras institucionales de la sociedad de acogida. La segunda es que las reglas y estructuras sociales, incluidas las normas y valores subyacentes, deben tomarse como un hecho y los inmigrantes deben adaptarse a ellas. (Mengyao, 2020, p. 18).

## **SISTEMA INTERNACIONAL, PODER Y POLÍTICA INTERNACIONAL**

### **Teoría del intergubernamentalismo**

Desde esta perspectiva Hoffman y Keohane aseguraba que los Estados que son partícipes de un modelo de integración, están motivados por la idea de mantener o mejorar sus beneficios relativos en relación con sus otros competidores. Estos académicos hablan de que, en el intergubernamentalismo, la integración va a estar impulsado por el gobierno nacional y son las decisiones de estos en las que se fundamenta el proceso de integración (Keohane & Hoffmann, 1991). Según los académicos el Intergubernamentalismo institucional asegura que los Estados que forman parte de este proceso de integración lo hacen para mantener o mejorar sus ganancias relativas en función de los otros países miembros, esto ha sido de fundamental en los procesos de Sudamérica que generalmente han usado el Intergubernamentalismo para iniciar organizaciones de cooperación cómo se puede ver en MERCOSUR o la Comunidad Andina estas iniciativas han basado su formación en este modelo, reconociendo el interés común para ponerse de acuerdo en ciertas áreas que son claves para el interés nacional. (Flores, 2020, p. 5).

### **Teoría de integración regional**

Basa su estudio en una visión que pone en el centro al Estado y ve a las organizaciones de cooperación e integración regional como acuerdos que son apropiados para facilitar los procesos de cooperación entre los mismos sin poner de por medio la soberanía del Estado. Las organizaciones intergubernamentales funcionan por medio de los gobiernos que ponen voz y voto para la toma de decisiones dentro de dicha organización. Haciendo que sea una institución con un conjunto de procedimientos informales que van a llevar al cumplimiento de los objetivos planteados en la creación de la misma (Wiener & Diez, 2004). Es por esto

por lo que en la región se han buscado llegar a arreglos, por medio de los cuales, los Estados puedan controlar dicha cooperación en orden de llegar a acuerdos que sean para el bien del interés común. La existencia de este control por parte de los Estados miembros les permite decidir el alcance que tendrá una organización y la naturaleza de la cooperación a la que se pretende llegar. Todos estos puntos teniendo en cuenta que la soberanía no va a ser socavada o al menos no directamente (Jacint, 2001, pp. 25-27). (Flores, 2020, p. 6-7).

### **El enfoque interméstico**

Por “interméstico” entendemos el cuño establecido por Manning en 1977 para llamar la atención acerca del creciente vínculo entre los asuntos domésticos y aquellos tradicionalmente considerados de política exterior, al momento de ser examinados por el poder ejecutivo o legislativo de un Estado. Así, este neologismo hace referencia a un problema externo o a una decisión en política exterior que potencialmente podría alterar el equilibrio económico o político interno y/o afectar intereses particulares al interior de un Estado. Por su parte, Putnam, aunque no utiliza este concepto, observa la misma lógica de acción política en su teoría del juego a dos niveles, en referencia a cómo los tomadores de decisiones deben considerar las variables tanto internas como externas que están en juego a la hora de llevar adelante, por ejemplo, una política pública. (Aranda y Bórquez, 2020, p. 36).

### **Definición de integración política**

Karl Deutsch (1968:59,159) presenta la siguiente definición de integración: “La relación entre unidades interdependientes que buscan la creación de un nuevo sistema.” Ahora bien, el mismo Karl Deutsch (1968:59,159) presenta la siguiente definición de integración política: “La integración de unidades políticas que modifican sus acciones para complementarlas con las acciones de los demás.”<sup>8</sup> León Lindberg (1971:343) presenta la siguiente definición de integración política: proceso mediante el cual sistemas separados desarrollan un trabajo común que permite la búsqueda de metas comunes y la implementación común de diversas políticas.” Con ocasión a los procesos de integración podríamos mencionar la intervención de organismos internacionales: Por ejemplo, la OEA, que de acuerdo al artículo 1<sup>a</sup> de la carta (1948) “Los Estados Americanos consagran en esta carta de organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer

su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.” (Martínez, 2015, P. 45).

### **Sociedad internacional y sistema internacional**

El término sistema internacional suele ser comúnmente utilizado como sinónimo de sociedad internacional. Esta confusión viene determinada por el desconocimiento respecto al contenido y significación de ambos que, en ningún caso, pueden ser intercambiables. El término y el concepto de sociedad internacional destacan el componente social, abierto y desigual, con numerosos actores dependientes interactuando, y el de sistema internacional supone una visión cerrada, limitada, jerárquica y regulada en donde el carácter interestatal ocupa un primer plano. Una parte de los estudiosos y especialistas optan por la utilización del concepto de sistema internacional consideran que no es posible contenerse con el recurso a conceptos vagos con los de la sociedad o comunidad; primero, porque los vocablos son susceptibles de múltiples interpretaciones; segundo, porque su uso supone aceptar un proceso difícilmente asumible: nada permite afirmar que la existencia de las relaciones internacionales haya dado nacimiento a una sociedad y, mucho menos, a una comunidad internacional. En el primer caso y, sobre todo, en el segundo, ello supondría haber alcanzado un estudio que no parece corresponder al estado en el que se encuentra el mundo. (Huaman, 2020, p. 11).

### **Política exterior**

Bajo el concepto desarrollado por Juan Carlos Pereira, la política exterior se encontraría definida como: Esfera de acción asociada, con en el caso de la diplomacia, al Estado, uno de los principales actores de las relaciones internacionales y uno de los problemas predilectos de acción por parte de los analistas y estudiosos de la sociedad internacional. Bajo lo ya explicado podemos deducir una serie de claves fundamentales como: su carácter estatal, su proceso de articulación como una política pública, su determinación a tenor de unos objetivos y medios de acción y su orientación hacia unos escenarios dentro de la sociedad internacional. La política exterior remite en esencia al Estado como actor fundamental, pues éste reúne las premisas indispensables para su pleno desarrollo: la capacidad jurídica, reconocida y legitimada internacionalmente, y la capacidad política. El desarrollo de la política exterior de un estado es inseparable de la política interna, determinándose una y otra de forma recíproca,

según la propia naturaleza y evolución del medio internacional y la propia realidad interna de los Estados. La política exterior se articula como un proceso cuyo perfil no será ajeno a la propia naturaleza de las formas políticas de los Estados. Estas formas influirán en el modo en que cristalice la política exterior como un proceso y cuyas etapas son: la elaboración, la cual corresponde a un proceso decisorio, en donde suceden diversos estadios como la información, evaluación, identificación de opciones alternativas y selección, esto corresponde netamente al proceso de toma de decisiones; la fase de ejecución, se desenvolvería a través de un conjunto de acciones sucesivas mediante las cuales los Estados intentan realizar la política exterior previamente elaborada, por último la tercera fase de control es con el fin de valorar los resultados y la adecuación de los medio y objetivos de la misma. (Pereira, 2013, p. 788-789). (Huaman, 2020, p. 12).

### **Política internacional**

La política internacional, al igual que todo tipo de política, es una lucha por el poder. No importa cuáles sean los objetivos finales de la política internacional, el poder se constituye invariablemente en el fin inmediato. Gobernantes y pueblos pueden acariciar como meta final la libertad, la seguridad, la prosperidad o el poder mismo. Pueden incluso definir tales metas en términos de un ideal religioso, filosófico, económico o social, y guardar la esperanza de que dicho ideal se materialice gracias a un impulso interior, a la intervención de fuerzas divinas, o a la evolución natural de los asuntos humanos. Asimismo, pueden tratar de promover su realización mediante métodos no políticos, tales como la cooperación técnica con otras naciones o con organizaciones internacionales. No obstante, cada vez que se esfuerzan por cumplir su objetivo valiéndose de la política internacional, lo hacen mediante la lucha por el poder. (Vásquez, 2010, p. 53). (Huaman, 2020, p. 13).

El poder es como el clima. Todos dependen de ello y hablan de ello, pero pocos lo entienden. Así como los agricultores y los meteorólogos intentan pronosticar el clima, los líderes políticos y los analistas intentan describir y predecir los cambios en las relaciones de poder. El poder también es como el amor, más fácil de experimentar que de definir o medir, pero no menos real para eso. El diccionario nos dice que el poder es la capacidad de hacer cosas. En este nivel más general, el poder significa la capacidad de obtener los resultados que uno desea. En otras palabras, es la capacidad de influir en el comportamiento de los demás para

obtener los resultados que uno desea. Pero hay varias formas de afectar el comportamiento de los demás. Puedes forzarlos con amenazas; puedes inducirlos con pagos; o puede atraerlos y cooptarlos para que quieran lo que quiere. (Nye, 2004). (Huaman, 2020, p. 14)

[...] Al hablar de poder nos referimos al control que ejerce el hombre sobre la mente y los actos de otros. Por poder político se entienden las relaciones mutuas de control que registran entre los individuos que ostentan la autoridad pública, pero también entre estos últimos y la población en general. El poder político es una relación psicológica entre aquellos que lo ejercen y aquéllos sobre los cuales se ejerce. A los primeros, les confiere el control sobre una serie de actos de los segundos, merced a la influencia que los primeros tienen sobre la mente de los segundos. Dicha influencia emana de tres fuentes: la expectativa de beneficios, el temor a las desventajas, el respeto o amor por los hombres o por las instituciones; y se puede materializar a través de mandatos, amenazas, la persuasión, la autoridad o el carisma de un hombre o de un organismo gubernamental, o mediante una ágil combinación de varios de estos elementos [...]. (Vásquez, 2010, p. 53-54). (Huaman, 2020, p. 14-15)

### **Teorías de poder**

Se puede utilizar para conseguir que los otros cambien su posición, este implica la capacidad de utilizar zanahorias que equivalen a los incentivos económicos como la reducción de barreras comerciales, la oferta de alianzas o la protección militar, mientras que los palos representan amenazas como el uso de coerción a través del poderío militar que posee un Estado preponderante, además de la implementación de sanciones económicas. (Nye, p. 29-40). (Huaman, 2020, p. 15).

***Sobre soft power.*** Obtener los resultados que quieres atrayendo a otros en lugar de manipularlos con incentivos materiales. Además, es la habilidad de formar y/o formular las preferencias de los demás para que quieran lo que quieres. Surge del atractivo de la cultura, los ideales políticos y las políticas de un país. Cuando nuestras políticas son vistas como legítimas a los ojos de los demás, nuestro poder blando aumenta. (Nye, 2004, p. 5-10). (Huaman, 2020, p. 16).

*Acerca del Smart power.* Solo a través de esta integración del poder duro y blando pueden las naciones alcanzar su mayor fortaleza en la política mundial moderna, y esta realización conlleva implicaciones importantes para los paradigmas competitivos de las relaciones internacionales. La idea de la optimización del poder solo se puede lograr a través de la integración de los tres paradigmas principales de las relaciones internacionales: realismo, neoliberalismo y constructivismo. Tal integración se manifiesta en una teoría cosmopolita del poder. [...] Desarrolla una teoría del poder en las relaciones internacionales que se basa en la idea del poder inteligente, me refiero a ella como poder cosmopolita [...] Continuando la búsqueda de visiones alternativas del poder internacional, como el poder cosmopolita, y cómo sus implicaciones pueden mejorar la influencia nacional, es una empresa especialmente importante hoy en día. Es necesario comprender mejor los procesos de poder en las relaciones internacionales por razones académicas y prácticas. (Gallaotti, 2010, p. 1-2). (Huaman, 2020,

### **Responsabilidad de proteger en el escenario internacional**

Si bien el concepto de responsabilidad de proteger (responsibility to protect, R2P) se hizo visible como una carta legitimadora en el nexo construido entre la oposición y un segmento activo de la comunidad internacional, su utilización en Venezuela se vio perjudicada en los hechos. La normativa de la responsabilidad de proteger nace de la noción de que la soberanía es una responsabilidad y no un derecho, y sostiene que los Estados incapaces de proteger a sus ciudadanos de acciones de genocidio, limpieza étnica, guerras y crímenes contra la humanidad deben recurrir a la comunidad internacional. Si esto no ocurre, correspondería a la misma comunidad internacional asumir la responsabilidad de actuar para proteger la integridad de la población afectada. Esta formulación, ampliamente aceptada por los poderes occidentales y organismos multilaterales, fue acuñada en 2001 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por sus siglas en inglés), representando un nuevo paradigma normativo para justificar la intervención humanitaria. (Hirst; Et al, 2019, p. 10).

*La definición de la intervención humanitaria como una responsabilidad global* estimuló la formulación de concepciones alternativas que reduzcan el impacto de acciones intervencionistas con fines políticos sesgados. Se mencionan los principios del

humanitarismo solidario, el de la no indiferencia e incluso la efímera proposición de la «responsabilidad al proteger», todos con el fin de atenuar, contener o rechazar las recetas intervencionistas aplicadas por las potencias occidentales para lidiar con lo que se identifica como emergencias humanitarias. El concepto de no indiferencia se utilizó formalmente por primera vez en 2002, en la Carta Constitutiva de la Unión Africana (UA), al atribuir a este organismo regional el derecho a intervenir en cualquiera de sus Estados miembros, una vez comprobadas determinadas situaciones extremas, crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad. El concepto de responsabilidad al proteger corresponde a una propuesta presentada en el Consejo de Seguridad de la ONU, por iniciativa de Brasil, con el objetivo de reformular la normativa del R2P. De acuerdo con sus promotores, la noción de responsabilidad al proteger anhela el uso limitado de la coerción, la preferencia por medios pacíficos de resolución de conflictos y la autorización del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza. (Hirst; Et al, 2019, p. 10).

## **CAPÍTULO 1**

### **DINÁMICA MIGRATORIA ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA**

#### **1. 1 La frontera Colombia-Venezuela: territorio de conflicto y oportunidades**

La dinámica migratoria entre Colombia y Venezuela tiene ciertas particularidades que las y los investigadores han ido advirtiendo. Por un lado, es posible ver planteamientos que aluden a las redes previamente existentes que fueron tomando forma cuando, inicialmente, era una considerable cantidad de colombianos (as) quienes migraban hacia el país vecino; por otro lado, también son notorios los planteamientos sobre la incidencia en esta migración bilateral, de los vínculos históricos y culturales entre ambas naciones que, por lo tanto, no solo son cercanas en términos geográficos; asimismo, es particular, a juicio de algunos (as) teóricos (as) el cambio de dirección de los flujos de migración masiva que otrora se dirigían hacia Venezuela y que actualmente, han ido estableciendo su cauce hacia Colombia.

Según la narrativa hegemónica, la crisis empezó entre agosto y septiembre de 2015. No obstante, este relato oculta que la frontera colombo-venezolana ha sido un escenario de hostilidad y marginación para sus pobladores y transeúntes, quienes han sido víctimas

de factores de violencia estructural, tales como: La exclusión histórica por parte de los Estados nacionales, en materia de garantía de derechos, servicios públicos y satisfacción de necesidades fundamentales de la población; La vulneración de derechos humanos, sociales y económicos por parte de funcionarios de los Estados nacionales y/o de organizaciones al margen de la ley que se han posicionado sobre ese territorio; Las diversas formas de acumulación de capital sobre la base de actividades delictivas que usufructúan ese espacio fronterizo. (Forero, 2020, p. 008).

De este modo, se destacan elementos como la cercanía geográfica, y determinadas similitudes de tipo cultural o que están presentes en los contextos de origen en términos de condiciones para migrar. Estas variables se consideran no solo como factores comunes sino también como factores de adaptación. Martínez (2015) señala:

resulta relevante mencionar que el proceso migratorio entre los dos países hermanos se encuentra suficientemente influenciado por la base cultural de las poblaciones venezolanas y colombianas. Es así que la cultura, la religión, el idioma, las tradiciones y las costumbres similares son de máxima importancia en que los colombianos y venezolanos decidan migrar entre sus países, además de la ubicación geográfica fronteriza que hace posible cualquier proceso de integración a través de la migración; en relación a las similitudes realmente no se podría creer que se constituyan como causa sino como un factor influyente en el proceso migratorio fronterizo, en realidad hemos considerado que lo que realmente es una causa migratoria de carácter prioritaria entre los países hermanos son las promovidas por razones económicas, lo cual indica que tanto unos nacionales como los otros, en el periodo de tiempo sometido a análisis, han venido buscando un mejor nivel de vida; conforme a esto, es al parecer indicativo que las diferentes situaciones de hambre, miseria y la evidente falta de oportunidades en muchos países obliga a muchos de sus nacionales a que se conviertan en emigrantes, en algunos casos ilegales que arriesgan sus vidas, con tal de salir de las precarias condiciones que ofrece el país de origen, aunque a nuestro criterio esto no sucede entre Colombia y Venezuela. Sin embargo a las causas de tipo políticas y económicas que motivan el presente trabajo de investigación, debemos mencionar las migraciones forzadas, con el fin de hacer una diferenciación de lo que

trataremos en nuestro trabajo, las cuales se han originado como consecuencia de desplazamientos masivos de la población, producto de la violencia y las migraciones que se producen como resultado de persecuciones políticas que de acuerdo a lo común reconocido se denominarían técnicamente exilio político, que para el caso no hacen parte esencial de nuestro estudio sobre las causas de carácter político. (Martínez, 2015, p. 15-16).

Con respecto a las similitudes de los contextos de origen, Martínez plantea:

La situación de las poblaciones colombianas y venezolanas en diferentes momentos históricos en cada caso, durante el periodo 1989-2014 de historia gubernamental; podría identificarse a grandes rasgos coincidente en relación a las dificultades económicas que han motivado el proceso migratorio que mucho tienen que ver con la precaria justicia social en ambos territorios para sus nacionales, el desempleo, la desigualdad de oportunidades, la libertad de expresión o no, la vigencia de una verdadera democracia y la primacía del bien común, es así que hemos concebido cualquiera de estos escenarios con un mismo denominador, el que para el caso denominaremos una vida digna o por lo menos una vida con mayores garantías, que satisfagan las necesidades básicas de los ciudadanos; en consecuencia cada uno de los factores mencionados un tanto no garantizados por los gobiernos de turno de cada país, el periodo en comento podría constituirse como la base problemática y generadora de una incertidumbre social que se constituye, más que en una causa política por el descontento de los diferentes nacionales frente a sus gobernantes, una causa mayoritariamente de tipo económica. (Martínez, 2015, p. 16-17).

En términos de proximidad geográfica la autora señala sobre el espacio fronterizo:

La dinámica de la frontera colombo-venezolana está relacionada con su amplia extensión de 2.200 kilómetros, que genera todo tipo de intercambio entre los dos países incluyendo intensos movimientos migratorios. La existencia de dificultades para controlar la frontera en toda su extensión ha favorecido la presencia de delitos como el contrabando, el narcotráfico y la presencia de grupos armados ilegales, fenómenos que se relacionan estrechamente con la presencia de una variedad de problemáticas sociales en la zona fronteriza (OIM, 2010). (Martínez, 2015, p. 39).

Con un marcado enfoque en la población Aranda y Bórquez (2016) señalan:

En un estudio de Migración Colombia y el servicio Jesuita a Refugiados, realizado en base a encuestas aplicadas a migrantes venezolanos que cruzaron la frontera hacia Colombia, se encontró que entre las principales razones psicosociales que motivan la migración están la inseguridad, la desesperación por lo que sucede en el país, los altos niveles de estrés en el día a día y la incertidumbre sobre el futuro. Esto evidencia carencias en la seguridad humana –como se conceptualizó anteriormente– en lo que respecta a amenazas que provocan miedo entre la población. Con respecto a limitaciones materiales que explican la migración, es decir, integrando la segunda dimensión de la seguridad humana que comprende el acceso a la satisfacción de necesidades básicas, los migrantes señalan como motivaciones la búsqueda de nuevas y mejores oportunidades de trabajo, la necesidad de ayudar económicamente a un familiar, el hambre, la incapacidad de mantener la calidad de vida y la falta de medicinas para su tratamiento médico. (Aranda y Bórquez, 2020, p. 60).

Los abordajes están orientados por distintas finalidades, para Martínez (2019) algunos de los objetivos fundamentales de su trabajo son rastrear cómo el tránsito fronterizo de migrantes desde Venezuela a Colombia ha impactado el escenario en estas zonas limítrofes, así como también, distinguir cuáles han sido las principales medidas llevadas a cabo por parte del gobierno colombiano frente a la crisis; para Forero (2020), por su parte, es importante mirar la situación fronteriza contemplando tres aristas claves que son: la crisis de derechos humanos, la crisis migratoria y el conflicto geopolítico.

Dado que la frontera es uno de los elementos centrales del análisis, en el abordaje se presenta una caracterización de estas zonas a partir de las cuales se contemplan algunos aspectos geográficos, culturales y geopolíticos que las configuran. Así, en términos geográficos los (as) autores señalan:

De los 32 departamentos en que se divide políticamente el país, 11 son fronterizos y siete de ellos limitan con Venezuela: La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía, de norte a sur. Así se conforma una frontera de 2.219 kilómetros que limita con cuatro de los 23 estados venezolanos: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas (.) Los dos países comparten una extensa, compleja y porosa frontera en

la que hacen vida 11,5 millones de ciudadanos que viven en los departamentos y estados fronterizos: 5,1 millones del lado colombiano y aproximadamente 6,3 millones del venezolano. Con profundas vinculaciones culturales e históricas que son anteriores a la construcción de los Estados Nación y dinámicas inherentes a una fluida relación de siglos. (Ramos; Et al, 2019, p. 9-10)

Con un énfasis en lo cultural y lo geopolítico destacan:

Lo que para Bogotá y Caracas es contrabando y paso irregular de personas, para los pobladores del área es el tránsito tradicional y ordinario que se hace desde mucho antes que esas lejanas capitales pretendieran separarlos con una línea imaginaria trazada en un mapa. Durante 111 años (desde 1830 a 1941), las distantes capitales negociaron la fijación de una línea que aún no termina de trazarse en las zonas marinas y submarinas. La frontera no es el límite del país, por el contrario, los pueblos y grupos humanos que hacen vida en el área comparten parentescos y relaciones que dificultan ubicarlos a uno u otro lado. No existe una familia venezolana o colombiana en la frontera que no tenga entre los suyos a alguien del otro lado. Así mismo, la continuación cultural es evidente, el recio carácter de los ‘gochos’, tachirenses del lado venezolano, es la continuación de los habitantes de los santanderes colombianos. Tampoco se puede ver la frontera como un espacio homogéneo y único. (Ramos; Et al, 2019, p. 10)

En términos situacionales, el panorama fronterizo que presentan los (as) investigadores está constituido principalmente por un cambio en el flujo migratorio binacional. Los (as) autores parten de considerar que se trata de un intercambio histórico e ininterrumpido en el cual, anteriormente, la población colombiana cruzaba en mayor cuantía por esas zonas con dirección hacia el vecino país y que ha venido cambiando, con referencia especialmente al cierre de frontera del 2015 que estuvo acompañado por el desalojo y las deportaciones masivas de colombianos (as), así como posteriormente, de la agudización del paso de población venezolana hacia Colombia.

En relación con esto, Martínez (2019) señala algunos puntos claves:

La migración venezolana hacia la Orinoquia ha ampliado las maneras de entender la relación individuo territorio. Según cifras de Migración, en los departamentos de la Orinoquia y el Amazonas se encuentran más de 50.230 venezolanos, una cifra que de una manera u otra impacta en los modos de relación con el entorno. La crisis económica actual del país vecino enfrenta diferentes necesidades que hacen que las relaciones con el contexto colombiano se tornen más conflictivas. Por un lado, la carencia de tierras y la no pertenencia al Estado colombiano produce que ellos no se sientan parte de una comunidad. Actualmente, gran parte de las tierras de Vichada, Arauca y Guainía están mal distribuidas, problemática que ha contribuido a que estos sean de los lugares con mayores índices de pobreza en la región (2). (Martínez, 2019, p.4).

De acuerdo con este tipo de descripciones es posible ver un panorama complejizado, desde un punto de vista general, por cuatro factores principales que caracterizan las zonas fronterizas colombo venezolanas y que se relacionan entre sí, que son: el paso migratorio en el espectro binacional; las carencias multidimensionales; los conflictos (principalmente fomentados por un complejo y diverso despliegue de intereses) y la violencia, que así como las carencias, es rastreada en varias de sus formas. De conformidad con estos aspectos, y específicamente con respecto a las carencias Martínez (2019) dice:

Las zonas receptoras fronterizas han estado históricamente rezagadas en su desarrollo con respecto al resto del país (6). En Vichada, por ejemplo, viven cerca de 79.134 personas y de esa población alrededor de 21.131 son pobre (7). Estos municipios presentan brechas importantes en términos de su nivel de desarrollo económico y acceso a servicios básicos, y en su mayoría tienen una densidad poblacional menor al de otras regiones del país. Adicionalmente, son áreas donde la pobreza se ha reducido más lentamente. En el departamento de Arauca, por ejemplo, la problemática consiste en el “[...] débil desarrollo de encadenamientos productivos y la dependencia que se ha generado en torno a la explotación del petróleo” (8) fenómeno que ha configurado la economía a través del tiempo alrededor del volumen de regalías. Estos recursos son los principales financiadores de la administración pública y de ellos dependen las intervenciones en el departamento, cubriendo ámbitos como la salud, educación y

saneamiento básico. A pesar de los esfuerzos gubernamentales recientes en materia de fortalecimiento de la institucionalidad y aumento de inversiones en áreas de frontera, la llegada de migrantes ha obligado a las autoridades locales a responder a las necesidades de las nuevas familias, sumando a las presiones ya existentes para reducir las brechas de provisión y calidad de los servicios. Este fenómeno ha hecho posible la crítica a los modelos de gobierno locales y nacionales, y la denuncia de la falta de gobernanza en los departamentos fronterizos, que implican el diálogo constante con las comunidades, con el objetivo de contribuir al desarrollo del territorio a través de las diferentes perspectivas que se tienen del mismo. (Martínez, 2019, p.5).

Uno de los puntos que los (as) autores comúnmente enlazan con esta situación de carencias es la nula o escasa presencia estatal en las zonas fronterizas. Dice Martínez (2019):

Tomando como punto de referencia esta región, los departamentos de Arauca, Vichada y Guainía (que se encuentran más próximos a la frontera) son los más dicientes, pues la población se ha concentrado en estos, o los ha usado como lugares de transición o de paso, en la búsqueda de nuevas oportunidades. La ubicación geográfica de estos departamentos ha servido para que este sea un lugar de flujos permanentes entre los dos países, permitiendo la entrada y salida de población venezolana. No obstante, este también ha sido un espacio de conflicto, pues se trata de zonas del país donde la presencia del Estado es precaria y las necesidades aumentan día a día. En consecuencia, las diferentes situaciones que se viven en esta frontera dan paso a preguntas sobre la crisis alimentaria, de combustible, la gobernanza, la distribución de tierras, y la acción de grupos armados. La cantidad de venezolanos en la Orinoquía ha dado pie a una necesidad de soluciones efectivas por parte de todos los actores involucrados. En Colombia, la crisis fronteriza se ha sentido fuertemente en diversos aspectos, entre los cuales se encuentran la falta de recursos a nivel médico, alimentario, educativo y social, problemas que se han extendido a lo largo de los departamentos fronterizos. (Martínez, 2019, p. 3).

En este orden de ideas, otro de los componentes que enlazan los autores con las carencias y asimismo con algunas formas de conflicto es el asunto del territorio fronterizo. En este

sentido, la tierra entendida y asumida de cara al contexto del fenómeno migratorio cumpliría un papel fundamental en la definición de los términos de acogida, vivienda trabajo y alimentación, así como también de integración a partir de la construcción de identidad y de sentido de pertenencia y comunitario de las personas migrantes que llegan a estas zonas de tránsito, o de manera indefinida. Como dice Martínez (2019) sopesando el asunto tanto para migrantes de tránsito como para las personas que migran de manera indefinida:

para algunos, la tierra y el entorno colombiano solo consiste en un lugar de paso para dirigirse a otros sitios donde quieren llegar en búsqueda de nuevas oportunidades, en este sentido se ve a la región como territorio de tránsito, hacia Colombia o hacia otros países. De acuerdo con las estadísticas de Migración Colombia, durante los primeros 9 meses de 2018 unos 724.036 venezolanos habrían hecho tránsito por Colombia hacia otro país (3). Arauca por ejemplo es uno de los puntos habilitados de ingreso donde venezolanos y colombianos entran y salen del país de manera constante, esto lo ha hecho convertirse en el más afectado por la migración en términos de población, pues los migrantes irregulares representan el 9,7% de la población total. (Martínez, 2019, p 4).

Con énfasis en quienes migran sin retorno, la investigadora agrega:

existe la posibilidad de que se genere una relación con el entorno más personal, relacionado con los migrantes que decidan establecerse en Colombia, pues se podría tomar al territorio como un recurso de aprovechamiento económico complementario a una relación de cercanía y creación de identidad, pero para esto, son necesarias ciertas medidas de organización que generen equidad y buena distribución de las tierras y los recursos. (Martínez, 2019, p 4).

Además, el otro matiz implícito tiene que ver con la distinción del Estado a través de sus últimos gobiernos como uno de los actores determinantes en la dinámica de despojo y acumulación de tierras, que impulsó el desplazamiento masivo, principalmente de población campesina hacia zonas de frontera. Sobre este aspecto Forero (2020) señala:

Ciertamente, la crisis se ha visto exacerbada desde 2015, pero esta existe desde hace al menos tres décadas y su momento más grave, valorado así en razón de indicadores

de violencia cruenta (expresada en masacres, desapariciones, asesinatos selectivos e incineraciones masivas) y de victimización masiva; se produjo durante los gobierno del expresidente de Colombia Álvaro Uribe (2002-2010), cuando se instauró un régimen que impuso una contrarreforma agraria, así como el uso del terrorismo de Estado para llevar a cabo una operación sistemática de despojo de tierras que derivó en el desplazamiento forzoso de campesinos colombianos (...) la crisis humanitaria en la frontera colombo-venezolana no es entonces un fenómeno exclusivo de la actualidad, y no se reduce a la migración venezolana del período 2016-2018, se trata de la expresión concreta de las tensiones orgánicas del sistema capitalista, de las repercusiones de esas tensiones sobre sectores vulnerables de la población, y de las contradicciones dadas entre diversos agentes para controlar un espacio estratégico en la región desde el punto de vista económico y geopolítico. (Forero, 2020, p. 010).

## **1.2. El fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad**

*El fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad (2019)* se presenta en el marco de una labor de acompañamiento al congreso colombiano de cara al contexto migratorio colombo venezolano actual. En este sentido, se parte de destacar la importancia de que el Estado colombiano construya un marco legal apto para atender los desafíos en materia migratoria que ha implicado la crisis en el vecino país. De esta manera, se hará a continuación una exposición de algunos componentes fundamentales de este desarrollo destacando tres puntos importantes que lo conforman que son: el panorama que se contempla del fenómeno migratorio en la zona de frontera entre Colombia y Venezuela; los retos en materia de seguridad a propósito de esta crisis, considerando las implicaciones de la presencia en estas zonas de algunos actores armados como guerrillas colombianas y disidencias.

En estos términos, al inicio del recorrido son distinguibles al menos dos panoramas migratorios recientes sobre los cuales los (as) autores señalan:

Entre el 31 de marzo y el 30 de septiembre del presente año, la migración venezolana creció un 18,06%, pasando de 1.260.594 a 1.488.373 ciudadanos venezolanos en territorio colombiano, según los datos oficiales de Migración Colombia. No obstante,

dicho registro no refleja las dimensiones reales del crecimiento de la migración, no se puede olvidar que entre el 22 de febrero y el 8 de junio el gobierno de Nicolás Maduro cerró unilateralmente el paso fronterizo y así obligó a la población venezolana a tener que cruzar irregularmente la frontera, lo que implica que el subregistro es mucho mayor. Cuatro causas ayudan a explicar el crecimiento de la migración durante este período: la crisis del sistema de servicios públicos, las sanciones de la comunidad internacional, la pérdida de confianza en la posibilidad de un cambio de la situación en Venezuela y las medidas tomadas por terceros Estados. Durante el primer semestre del año, colapsó el sistema de servicios públicos, particularmente el de energía eléctrica, por lo que se presentaron apagones parciales y totales, incluso en Caracas. Colateralmente, se afectó el sistema de distribución de agua potable, ya que, por la ubicación geográfica de las ciudades y centros poblacionales, el acceso al líquido depende del uso de motobombas. Dicha situación afectó las actividades diarias de la población y aumentó los riesgos sanitarios y de salubridad. (Ramos; Rodríguez y Robayo, 2019, p. 5)

Desde la perspectiva de Serbin (2018) del panorama migratorio colombo venezolano puede entenderse en términos generales que:

El principal país receptor de migrantes/refugiados venezolanos hoy es Colombia. La composición demográfica varía, así como también los objetivos migratorios de estas personas que en parte buscan radicarse en Colombia, pero también una gran proporción usan a Colombia como país de tránsito para después movilizarse hacia otros países de la región (CRIES y Stanley Foundation, 2018).

El otro panorama presentado hace referencia al fenómeno migratorio en la frontera, los datos que destacan los autores son:

Llama especialmente la atención el caso del estado Zulia, limítrofe con los departamentos colombianos de La Guajira, Cesar y Norte de Santander, porque el deterioro de la infraestructura de servicios públicos ha sido particularmente importante y las medidas de contingencia tomadas por el oficialismo parecen excluirlo. Siendo el estado más poblado de Venezuela, con poco más de cuatro millones de habitantes, vive un doble proceso de movilidad humana: la migración que

se evidencia en Colombia y el desplazamiento interno en dirección a Caracas y al estado Táchira. Este último también afecta a Colombia porque aumenta la migración pendular, el movimiento constante de personas que cruzan la frontera para la consecución de bienes y servicios, sobre todo en los pasos de Norte de Santander, como queda evidenciado con el crecimiento del 48,37% en la expedición de las tarjetas de movilidad fronteriza (TMF) entre febrero y septiembre, cuando se pasó de 2.908.336 a 4.315.103 tarjetas. Y un 201,84% respecto de noviembre del año 2018. (Ramos; Et al, 2019, p. 5)

Además de algunos datos, los (as) autores destacan cuatro tipos distintos de migración que tienen lugar en estas áreas fronterizas:

A diferencia de otras zonas colombianas, en la frontera confluyen los cuatro tipos de migración: los retornados, la migración con vocación de permanencia, la migración de tránsito y la denominada migración pendular. Pero es un fenómeno de movilidad humana que aún no logra estabilizarse y tanto migrantes como retornados tienen una alta inestabilidad dentro del territorio, al interior de los municipios, de los departamentos y del país. La falta de información y preparación migratoria los hacen proclives a rumores que los mantienen en constante movilidad y sin certeza de que realmente permanecerán en un lugar o se desplazarán a otro en búsqueda de mejores oportunidades. Igualmente, sus tiempos son variables y su permanencia o tránsito pueden ser de unas cuantas horas o de varios meses. (Ramos; Et al, 2019, p. 12)

Además de estas precisiones, los (as) autores señalan en torno al fenómeno migratorio algunas particularidades de fondo que le atañen a la crisis y que la complejizan teniendo en cuenta estos espacios fronterizos, en este punto se destaca por ejemplo una dinámica de migración pendular expresada especialmente en los retornados que vuelven a Colombia y que se suma al fenómeno migratorio de colombianos que han salido del país principalmente a causa del conflicto armado interno. De acuerdo con el informe:

Las complejidades geográficas y poblacionales demandan respuestas diferenciadas ante el fenómeno de movilidad humana que se presenta entre los dos países. A las dinámicas del desplazamiento y la migración colombianos producto del conflicto armado y que aún continúan presentándose en áreas de frontera, se ha sumado en los

últimos cuatro años el retorno de entre 500.000 y 1.000.000 de compatriotas, de los 3,4 millones que aún permanecen en Venezuela, y la llegada de los más de 1,6 millones de venezolanos migrantes en Colombia, según los últimos datos del DANE. (Ramos; Et al, 2019, p. 10).

Además de lo referido al territorio, es valioso añadir que entre las especificaciones que ofrecen los (as) autores sobre los distintos tipos de violencia que tienen lugar en la frontera binacional, es posible distinguir dos de las más mencionadas que son la violencia estructural y la violencia perpetrada por determinados actores ilegales. Con relación a esto, se señalan dos fenómenos incidentes en el contexto fronterizo que han afectado a la población que migra a través de estos territorios, como los son el conflicto armado interno colombiano y el narcotráfico. De acuerdo con Forero (2020):

Con base en lo planteado, se puede aseverar que la frontera colombo-venezolana se ha caracterizado por presentar un déficit notable en materia de garantías de derechos. La población de la frontera ha sido objeto de exclusión social y debe resistir circunstancias de gran complejidad para garantizar su existencia y su reproducción social (Ortega, 2014). Por tanto, afirmar que la crisis empezó en 2015, es omitir y desconocer las décadas de pobreza, marginación y violación de derechos humanos fundamentales que ha signado a este corredor fronterizo. Y más grave aún, significa banalizar los efectos de dos fenómenos de enormes repercusiones sobre la región, en primer término, del conflicto armado que ha experimentado Colombia durante los últimos cincuenta años; y en segundo término, de la poderosa industria transnacional del narcotráfico. Precisamente la fusión de esos fenómenos, ha mutado en la presencia sistémica y hegemónica de grupos irregulares en ese espacio fronterizo (Ávila, 2012), los cuales se han venido posicionando en todas las dimensiones del espacio fronterizo, entre las que se destacan: i) las diversas prácticas económicas legales e ilegales: operaciones de cambio monetario ilícitas, el lavado de dinero, el contrabando en sus múltiples formas, el tráfico de narcóticos, armas y seres humanos; ii) la cultura y la política fronteriza, dominada por una subjetividad de miedo y autocensura, de un imaginario de control social; iii) el control de territorios y de poblaciones mediante el uso de la coerción y la violencia sobre la base

de aparatos armados. La presencia hegemónica de estos grupos, ha determinado que la frontera se haya convertido en un espacio dominado por estructuras de economía delictiva que han permeado todas las dimensiones de las relaciones sociales (Cañizares, 2017), pero que tienen relaciones orgánicas con factores extraterritoriales, en particular de Europa, Estados Unidos y México, y con aparatos de poder de rango nacional en ambos países (Ávila, 2012), y por una violencia de amplio espectro que se sustenta en el socavamiento del tejido institucional y en la victimización de la población residente y transeúnte de este nodo fronterizo. (Forero, 2020, p. 009).

Sobre el impacto en la población migrante Forero dice:

La violencia estructural ha victimizado especialmente a los inmigrantes indocumentados que históricamente han ingresado a Venezuela por motivos económicos y humanitarios; y más recientemente, a los venezolanos que han desarrollado un flujo transfronterizo de grandes proporciones, cuyas motivaciones primordiales son, en primer término la satisfacción de necesidades básicas en el mercado del área metropolitana de Cúcuta, y en segundo término, la emigración en búsqueda de mejores condiciones de vida en Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Argentina (Bracho, 2018a). (Forero, 2020, p. 008-009).

En un sentido complementario desde la dimensión de seguridad Serbin (2018) afirma:

Al complejo panorama migratorio y de refugiados se suman diversas tensiones en las fronteras venezolanas. Por un lado, Guyana avanza proyectos de explotación petrolera en aguas bajo disputa, lo que contribuye a un aumento preocupante de las tensiones diplomáticas entre los dos países. Por el otro lado, sobre la frontera con Colombia las tensiones se agudizan a medida que las operaciones militares contra el tráfico ilegal de bienes se fortalecen, acompañadas, a su vez, por una creciente corrupción de los instrumentos estatales que facilitan la proliferación de acciones ilegales. En efecto, a finales de agosto de 2017 las tensiones en la frontera con grupos irregulares escalaron de forma considerable, llevando al llamado del Estado de Excepción, el cierre de la frontera con Colombia y a un proceso de deportación de nacionales colombianos, lo que desembocó en una escalada diplomática y una crisis humanitaria que tuvo como

resultado miles de deportados. Por último, en el sur del país la minería ilegal pone en entredicho a las autoridades del Estado, en especial a sus instrumentos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), y los grupos indígenas se convierten en las principales víctimas a medida que son extorsionados, desplazados, y asesinados. (Serbin, 2028, p. 137-138)

Algunos componentes complejizadores que los (as) investigadores mencionan son:

En la zona de frontera convergen las distorsiones causadas en materia de seguridad en Venezuela con los problemas estructurales que se desprenden del conflicto armado colombiano. La falta de comunicación y la desconfianza existente entre las autoridades nacionales y locales de ambos países dan lugar a un ecosistema de criminalidad, el cual se presta para delitos como el contrabando de combustibles y alimentos, el narcotráfico, el tráfico de armas, la falsificación de papel moneda, el proxenetismo y la explotación sexual de mujeres, jóvenes, niños y niñas, y ahora con la crisis migratoria, están creciendo rápidamente la trata y el tráfico de personas. Por ejemplo: la diferencia de precios del combustible entre Colombia y Venezuela crea un mercado ilegal del que no solo se benefician los ciudadanos y las mafias dedicadas al contrabando de gasolina, que de hecho es una de las actividades más lucrativas de la región, sino que también provee a la producción de narcóticos de este vital insumo, lo cual a su vez redundo en convertir la zona en una de las de mayor producción de narcóticos. Dichas actividades ilegales hacen de la zona de frontera un polo de atracción de mano de obra con la promesa de dinero fácil, pero en realidad terminan poniendo en riesgo a una población vulnerable y en condición de necesidad, que es explotada por actores criminales. (Ramos; Et al, 2019, p. 17).

Teniendo en cuenta esta inmigración, especialmente, la que se refiere a la última oleada, es que el gobierno colombiano comenzó a tomar medidas frente a la crisis migratoria venezolana a partir del momento en el que debido a la declaratoria de un Estado de Excepción decretada en Venezuela, se deportaron a Colombia miles de ciudadanos colombo venezolanos, situación que causó una crisis política, social y humanitaria en la frontera y que originó una declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional, la cual se estableció a

través del decreto 1770 de 2015 (...) En virtud de lo anterior, el Estado expidió el decreto 1814 del 14 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 de estado de excepción efectuada por la República Bolivariana de Venezuela”(…) A través de estos Decretos se crearon permisos especiales de ingreso y permanencia por un término de 180 días para los ciudadanos venezolanos que fueran cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos que fueron expulsados del territorio venezolano. Asimismo, se estableció el otorgamiento de cédulas de extranjería para esas mismas personas (...) Vale la pena mencionar, que con dicho permiso el ciudadano venezolano podía ejercer cualquier actividad legal en Colombia, incluido el hecho de celebrar contratos de trabajo. Adicional a ello, al momento de solicitar la cédula de extranjería, el ciudadano venezolano podía solicitar la nacionalidad colombiana en virtud del vínculo de cónyuge o compañero permanente que tuviera con un colombiano (...) De ésta manera se configuró la primera política de atención al migrante venezolano, lo anterior, con el objetivo de garantizar la reunificación familiar, ya que la misma fue transgredida mediante la expulsión y deportación realizada por el gobierno bolivariano sin tener en cuenta que durante el transcurso de los años se habían conformado vínculos familiares entre venezolanos y colombianos, situación que se constituyó en una clara afrenta a los derechos humanos. (López, 2018, p. 19-20).

### **1. 3 Idas y venidas: el flujo migratorio entre Colombia y Venezuela**

Uno de los aspectos fundamentales relacionados con la dinámica migratoria colombo-venezolana, en relación con los factores políticos externos de Venezuela es ese paso histórico poblacional entre ambas naciones. A propósito del rastreo sobre qué se ha dicho desde la escritura académica al respecto, es posible resaltar variadas e interesantes observaciones sobre el tema. En tal sentido, se exponen a continuación algunos aspectos relevantes de los abordajes seleccionados que hacen referencia al proceso migratorio entre Colombia y Venezuela.

Uno de los principales puntos que abordan los distintos autores es que el proceso migratorio entre Colombia y Venezuela no es un asunto de hace poco tiempo. Se ha sostenido a través del tiempo con importantes elementos diferenciadores entre cada etapa. Cada abordaje alimenta, desde distintas variables y datos la explicación de esta idea común.

En su etapa temprana, estuvo signado por la movilización de colombianos hacia el vecino país por distintos motivos, pero en términos generales, en búsqueda de unas mejores condiciones de vida. Para dar cuenta de esto, los autores suelen traer a colación algunos elementos claves sobre este intercambio migratorio, en este orden de ideas, Pacheco (2016) manifiesta:

Un elemento constitutivo de las relaciones migratorias entre Colombia y Venezuela es el de la continuidad histórica. Desde tiempos tempranos coloniales, hasta los últimos registros del siglo XXI, las relaciones binacionales han sido intensas y continuas. Los colombianos han ido y venido de manera permanente desde y hacia el vecino país. Según el periodo político y las coyunturas económicas, la migración ha aumentado y disminuido, pero ha mantenido un flujo ininterrumpido. Venezuela es uno de los principales destinos de migración de Colombia y estadísticamente representa un polo natural, social y geográfico de migración. (Pacheco, 2016, p.49).

Además, en relación con el contexto político de los lugares, tanto de origen como de destino, que incidieron en las dinámicas de emigración Beleño (2018) señala:

En términos generales Venezuela, ha sido considerado desde siempre un territorio atractivo para los extranjeros y especialmente para los colombianos los mayormente beneficiados con los procesos migratorios hacia el país Venezolano en consideración a la condición fronteriza que se cuenta entre Colombia y Venezuela; aunque valga la pena mencionar que la migración de cualquier extranjero hacia Venezuela ha sido afectada por la actual crisis social que soporta el país Venezolano; para el caso Colombiano el fenómeno de la migración de cualquier extranjero y en relación al tema que nos ocupa en este trabajo la migración de los venezolanos hacia Colombia se ha comportado sustancialmente diferente ya que nuestro país ha atravesado por diferentes dificultades de orden interno con su máximo esplendor a nivel de impacto internacional en la década de los noventa y ha sufrido considerables variaciones en el

transcurrir del tiempo, es decir el conflicto interno se ha agudizado o incluso aminorado dependiendo del trato y cuidado que cada gobierno le ha prestado, esto en la medida en que el territorio colombiano para el ciudadano venezolano históricamente no ha resultado tan atractivo a causa en un primer orden a la economía pre-existente en Venezuela que era superior a la de los colombianos y en un segundo orden por el conflicto interno que ha afrontado Colombia a lo largo de sus tiempos y que incluso es para el resto de los extranjeros del mundo el mayor impedimento para pensar en Colombia como una opción para migrar. (Beleño, 2018, p. 11).

En esa misma tónica de relacionamiento de la dinámica migratoria con algunos factores políticos contextuales, Pacheco (2016) afirma que:

Como lo menciona Mejía (2012), la sensación de mayor bienestar, el boom petrolero, los auxilios gubernamentales, menores precios de los alimentos y la percepción de un país socialista que subsidiaba a los más pobres repercutió positivamente en los flujos migratorios de Colombia hacia Venezuela. Desde la década de 1970 ya se registraban importantes movimientos en esa dirección, los cuales se intensificaron con la llegada del Chavismo al poder, provocando cada vez un mayor número de colombianos residentes o con dependencia económica del país vecino. Los anuarios estadísticos de migración del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 2003-2011, demuestran que Venezuela es el segundo destino más frecuentado por los colombianos después de Estados Unidos. Con un promedio entre los 200.000-300.000 personas anuales, Venezuela sigue ocupando el segundo puesto como país destino de los colombianos entre el 2013 y 2014. (Pacheco, 2016, p. 10- 11).

Los flujos migratorios hacia Venezuela, en relación con las cifras experimentaron un aumento en el periodo 1995-2005 (primera mitad de nuestro periodo de estudio) y en la primera década del siglo XXI, ya que históricamente el país ha aumentado sus cuotas y tendencias migratorias y Venezuela ha sido a lo largo del siglo XX uno de los tres principales lugares de migración colombiana; como se mencionó previamente en algunos momentos ha sido el destino de mayor recepción de colombianos. (Pacheco, 2016, p. 33).

Complementado estos aspectos es posible mencionar algunas anotaciones importantes en relación con la asociación de las relaciones bilaterales con el carácter que ha tomado el fenómeno migratorio entre ambos países. En esta dirección Pacheco (2016) señala:

Los resultados evidencian que la migración entre ambas naciones es dinámica, que las personas a cada lado de la frontera son sensibles a las variaciones económicas y políticas entre ambos países, lo cual se traduce en el aumento o disminución de las migraciones. El periodo de gobierno chavista fue un estimulante permanente para la migración colombiana hasta el cierre migratorio de 2015. (Pacheco, 2016, p. 3).

Algunos de los elementos subyacentes en las implicaciones de las relaciones bilaterales en la dinámica migratoria entre ambas naciones aluden a constantes crisis diplomáticas entre ambos países, orientaciones ideológicas dominantes distintas en los gobierno de turno; injerencia externa estadounidense y despliegue de intereses regionales distintos, así como un enfoque concentrado de esfuerzos de cada lado en proyectos securitistas y militaristas; Todos estos elementos, configurando un escenario con inseguridades en distintos órdenes y en ese sentido, con ciertos grados de incidencia en la dinámica migratoria. En relación con este planteamiento, Pacheco señala:

“Las relaciones bilaterales han estado marcadas por la atención a problemas limítrofes y alineado a coyunturas externas globales, siendo en términos generales, por la relación con Estados Unidos”. (Pacheco, 2016, p. 23).

Este sería el escenario que marcaría las relaciones entre Colombia y Venezuela, y que se constituye de especial interés por tener relación con el periodo de estudio del presente documento. La era de las relaciones bilaterales Santos-Maduro pero sobre todo las de Chávez-Uribe son centrales para entender el fenómeno de las migraciones entre ambas naciones. (Pacheco, 2016, p. 26).

Así, Venezuela y Colombia con intereses, recursos, propósitos y presidentes distintos tomarían caminos separados y antagónicos en el modelo económico y de sociedad. Las crecientes diferencias entre Uribe y Chávez llevaron al deterioro de las relaciones entre los países, así como a transformar la seguridad en eje central, llevaron a escenarios tensos. (Pacheco, 2016, p. 26).

Con el cambio de gobierno en Colombia del presidente Álvaro Uribe a Juan Manuel Santos Calderón, se dio un reimpulso a las relaciones bilaterales. Casi al tiempo de la toma de posesión el nuevo mandatario tomaría acciones para resolver los problemas con Venezuela para la normalización de las relaciones internacionales y reactivar el comercio y los controles de contrabando en la frontera. Así Santos crearía un escenario de tranquilidad relativa y temporal con el que denominó “su nuevo mejor amigo” Hugo Chávez. Con la muerte de Hugo Chávez y el ascenso de Nicolás Maduro, las relaciones continuaron en un proceso de ralentización, pero fueron empeorando hasta llegar en 2015 al cierre fronterizo, teniendo con esto las dinámicas de intercambio comercial más bajas de los últimos 50 años. (Pacheco, 2016, p. 27).

Aunado a estos antecedentes, otro de los puntos comúnmente señalados en los textos es uno de los principales cambios que han tenido lugar en el proceso migratorio entre ambas naciones. Dicho cambio alude a ese paso de Venezuela de país receptor a país a emisor de población migrante, con dirección mayoritariamente hacia Colombia y cuya población está integrada también por colombianos que retornan al país. Según los distintos abordajes, este cambio es característico de las etapas más recientes del fenómeno. En este sentido Beleño (2018) señala:

Según el informe de Migración Colombia –Radiografía de Venezolanos en Colombia-, en el 2015 se generó una crisis diplomática con Venezuela en la que se presentó una deportación masiva de colombianos de aproximadamente 2.200 personas, lo cual conllevó al cierre de frontera por 12 meses y con ello la búsqueda de estrategias articuladas para tener una frontera más ordenada y se implementó la tarjeta de tránsito fronterizo para llevar un control de estos movimientos. No obstante, muchos de los venezolanos que permanecen en Colombia han ingresado de manera ilegal por pasos fronterizos no autorizados. Lo anterior ha ocasionado reacciones negativas en los colombianos, y primordialmente en ciudadanos en las ciudades fronterizas quienes perciben esta problemática como una amenaza para el empleo y la seguridad de la ciudad. (Beleño, 2018, p. 8).

Reforzando las dos ideas planteadas inicialmente sobre unos antecedentes marcados por la migración de colombianos hacia Venezuela y ese cambio en la dinámica migratoria

caracterizado por la migración de venezolanos (as) hacia Colombia, así como de población colombiana que retorna al país de origen Beleño apunta:

Tras el fallecimiento del presidente Hugo Chávez, y con la llegada al mandato de Nicolás Maduro, se empeoró la situación económica y política en el país vecino, presentándose la ola migratoria más grande que ha tenido Venezuela, y el regreso al país de miles de ciudadanos colombianos que habían salido de Colombia hace años en busca de mejores oportunidades en la crisis de los años 80 y 90. Según indica Paul Kruger Director General de Migración Colombia Para hablar de migración entre Colombia y Venezuela es necesario tener en cuenta tres aspectos fundamentales: el primero de ellos, tiene que ver con la historia, pues al ser países vecinos el movimiento de personas entre las dos naciones ha sido permanente. Debemos recordar, que décadas atrás, éramos nosotros, los colombianos, quienes viajábamos a buscar oportunidades al vecino país. El segundo aspecto, tiene que ver con el crecimiento de los flujos migratorios de los últimos años, que mientras con el resto de los países es del 11%, con Venezuela este crecimiento alcanza el 15%. Y un tercer aspecto, tiene que ver con la dinámica que se presenta actualmente, donde observamos una migración pendular, es decir que se mueve entre los dos países en zona de frontera regularmente. (Beleño, 2018, p. 16-17).

Ahora bien, con referencia a las etapas más recientes, se pueden resaltar algunos puntos claves sobre las principales características que se exponen en los distintos abordajes sobre la población que ha migrado desde Venezuela a Colombia. El primero, que tiene que ver con una fase tardía en la cual el fenómeno ha adquirido mayor intensidad, reflejada en las grandes magnitudes de la población que está migrando hacia Colombia; el segundo, que está alineado con el interés por parte de los autores, en caracterizar las condiciones y la forma como Colombia ha tratado el fenómeno; y el tercero, que estriba en el análisis y la asociación de las relaciones bilaterales con el carácter que ha tomado el fenómeno migratorio entre ambos países.

En relación con el primer punto sobre la intensificación del fenómeno migratorio los autores señalan varios datos que dan cuenta de la magnitud que ha adquirido en las etapas más recientes. Dice Beleño (2018) al respecto:

En Colombia hay 453.000 venezolanos, de acuerdo con Migración Colombia, cifra que da cuenta de un incremento del 62 % con respecto a los que estaban en Colombia en 2016. Este aumento que es el inminente resultado de la crisis política social y económica que atraviesa el vecino país, lo cual obligo a miles de ciudadanos venezolanos y connacionales para regresar o migrar a Colombia en busca de mejores oportunidades, y ver en Colombia un puente o alternativa para hacer tránsito hacia otros destinos. (Beleño, 2018, p. 23).

Pacheco (2016) por su parte expone varios datos alusivos a un recurrente intercambio migratorio:

“Los venezolanos representan la segunda nacionalidad que más ingresa a Colombia después de Estados Unidos. Para 2014 esta fue del 14,2% (291.539) migrados. Al igual que en el caso colombiano la migración está tendiendo a un aumento superior al 10% anual (Migración Colombia, 2014)” (Pacheco, 2016, p. 35).

Para el caso de Cúcuta, el periodo descrito representa un 2,1% del total de entradas a nivel nacional; en periodo 2013-2014 se incrementó la cantidad de venezolanos, que decidieron establecerse y hospedarse en la ciudad fronteriza, el aumento estuvo por el orden del 36,5%. Lo cual indica un aumento en el número de ciudadanos de ese país que están ingresando al país con fines de establecerse. (Pacheco, 2016, p. 36).

Sur América representa el 46% de los flujos migratorios totales de ingreso al país. Siendo el principal continente en flujos hacia Colombia. De todas las naciones de la región, los venezolanos son los que más ingresan al país con: un promedio entre 250.000 y 300.000 migrantes, muy por encima de Ecuador y Brasil con 125.000 y 100.000 respectivamente (Migración Colombia, 2014). Por lo tanto, Venezuela es uno de los principales países de intercambio migratorio histórico y contemporáneo con Colombia. En relación con la entrada y salida de colombianos, al igual que la entrada y salida de venezolanos; son las naciones más dinámicas en relación a sus fronteras.

En el continente sur americano para Colombia, Venezuela representa su principal destino y a la vez de donde recibe mayor flujo de migrantes. (Pacheco, 2016, p. 37).

Dado que Heredia y Battistessa (2018) enfocaron su análisis en esta etapa reciente, de este modo, sobre las magnitudes del fenómeno señalan:

De acuerdo con recientes estudios, Colombia es el principal destino de la nueva emigración venezolana y no Estados Unidos como se ha pensado hasta ahora. Uno de los partidarios de esta teoría es el profesor Iván de la Vega, director del Laboratorio Internacional de Migraciones, quién considera que Colombia es el principal destino de venezolanos, no solo de América sino del mundo entero. La magnitud de este fenómeno migratorio es bien visible en los grandes centros urbanos, en primer lugar, en la capital Bogotá, donde miles de venezolanos trabajan o estudian. En la zona del Caribe, según el informe del Prof. Iván De la Vega y citado por El Tiempo, la situación es aún más crítica ya que se encuentran municipios con más población venezolana que colombiana. La situación en Colombia es quizás la más emblemática porque establecer con exactitud la cantidad de venezolanos que viven en el país es prácticamente imposible. Según la revista “Acontecer Migratorio”, que se base en datos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores (Migración de Colombia), casi 2.800.000 venezolanos han llegado desde el año 2003 a Colombia, de los cuales 1.426.000 ingresaron por el puesto de control migratorio del aeropuerto El Dorado en Bogotá. (Heredia y Battistessa, 2018. p. 7-8).

Además de las cifras sobre las personas que han emigrado, otra de las características que han detectado los autores desde la perspectiva de la agudización del fenómeno en los últimos años son las condiciones en las cuales los (as) migrantes se han incorporado a las sociedades de acogida, en este sentido, teniendo en cuenta la calidad de migrantes regulares, irregulares, refugiados (as) y asilados (as) el panorama expuesto muestra que algunos autores como Beleño (2018) sugieren una relación entre el cruce informal de fronteras con un sentido de urgencia de la población en movilidad, el autor señala:

Martínez (2015), afirma que uno de los efectos más relevantes del procesos migratorio se realiza por todos aquellos que buscan encontrar mejores niveles de vida, todo esto conlleva a un modelo de migración ilegal lo que como consecuencia trae un

proceso masivo de deportación de las personas que cruzan la frontera, en este orden de ideas Colombia ha buscado que el país venezolano cumpla con los protocolos internacionales para garantizar el respeto de los derechos humanos, y buscar que se dé una asistencia mínima y una conciliación política y social por parte de los dos gobiernos, esto en aras de no generar crisis políticas y el cierre indeterminado de la fronteras. (Beleño, 2018, p. 16).

Según cálculos de Migración Colombia, dentro del territorio nacional permanecen, en la actualidad, un poco más de 153 mil ciudadanos venezolanos, a quienes ya se les venció su permiso temporal de permanencia, así como cerca de 50 mil más, a quienes estaría próximos a vencerseles y estarían en permanencia irregular. Según afirma Paul Kruger, “Tras depurar nuestra base de datos logramos identificar un número alto de ciudadanos venezolanos que permanecen de forma irregular en el territorio nacional debido a la situación que vive Venezuela”. (Beleño, 2018, p. 28-29).

Asimismo, desde lo manifestado por el gobierno colombiano, el autor añade:

De acuerdo con el otro grupo de migrantes irregulares que están en Colombia, es decir los que ingresaron de forma ilegal y que están en el país sin ningún tipo de permiso, el director de Migración Colombia Paul Kruger afirma; En lo corrido de 2018 hemos adelantado más de 30 mil verificaciones a personas naturales y jurídicas, con el fin de validar el cumplimiento de la normatividad migratoria. No 24 estamos haciendo ningún tipo de persecución al extranjero, lo que buscamos con estas actividades es salvaguardar, aunque sea difícil de entender, la integridad de las personas, quienes en ocasiones deben someterse a condiciones que pueden llegar a vulnerar sus derechos, por el simple hecho de no contar con su situación migratoria en regla. Afirma entonces Migración Colombia que; “De esas casi 30 mil verificaciones, se han sancionado, en 2017, a 4.112 ciudadanos venezolanos. 1.165 de ellos con medida de deportación, 136 con medida de expulsión y 2.811 con una sanción económica”. De igual forma, y según los procedimientos de verificación adelantados por Migración Colombia en todo el territorio nacional, la autoridad migratoria estima que cerca de 140 mil ciudadanos venezolanos habrían ingresado de forma irregular, por pasos no

autorizados a Colombia, sin que se tenga certeza de su ciudad destino. (Beleño, 2018, p. 29-30).

Otros autores como Heredia y Battistessa (2018) señalan al respecto que:

Aunque las cifras no son exactas, algunos estudios dan una muestra de la realidad. En este sentido, María Teresa Romero, miembro del Comité Académico de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad (CEDICE), en su artículo publicado por la Red Liberal de América Latina (RELIAL) titulado “Migración y Libertades”, comenta que a pesar de que el actual gobierno de Nicolás Maduro se ha negado a publicar estadísticas, se calcula que en 2015 eran unos dos millones de venezolanos los que habían migrado, desde 1999. Según datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), unos 133.000 venezolanos han solicitado refugio en otros países entre 2014 y 2017, pero a ellos se agregan otros 363.000 que se han acogido a otras alternativas legales, que son ofrecidas especialmente por países latinoamericanos. Por su parte en el libro de Hechos del Mundo 2017 (The World Fact Book)<sup>25</sup>, publicado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) se establece que más de un millón de venezolanos han emigrado mientras Hugo Chávez Frías ha estado en el poder. Por su lado, en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de la Población Venezolana (ENCOVI) de 2017, se estima que hay 1,3 emigrantes por hogares, es decir, alrededor de 815 mil personas han emigrado. (Heredia y Battistessa, 2018. p. 5-6).

Adicionalmente, en los últimos 6 años muchos venezolanos hijos de padre o madre de nacionalidad colombiana y colombianos radicados en Venezuela, están emigrando a Colombia por la poca garantía social y de seguridad (en lo personal y en lo jurídico), que se vive en Venezuela. Venezolanos hijos de colombianos tienen asolado el consulado colombiano en la hermana república. Según cifras del DAS y la Cámara de Comercio Colombo-venezolana, el incremento de colombianos sacando pasaporte para viajar a Colombia, se incrementó en un 630% en los últimos tres años. Alrededor de mil solicitudes de visas de negocios y estudiantes cada mes. En comparación con esta oleada migratoria a Colombia, en territorio venezolano son alrededor de 8 millones de colombianos. (Echeverry, 2011, p. 21).

Por otra parte para Beleño (2018) es importante mirar la dinámica migratoria colombo-venezolana en la actualidad (2018 en adelante), describiendo, entre otras cosas, las principales características del fenómeno en su etapa más reciente (el autor menciona cuatro etapas que se abordarán en líneas posteriores); así como también, describir cómo se ha involucrado la institucionalidad colombiana, el gobierno, Migración Colombia y la cancillería, en el manejo de los flujos de migrantes venezolanos que se dirigen al país.

Tal como en el caso de Beleño (2018), Heredia y Battistessa (2018), enfocan su abordaje en la etapa más reciente del fenómeno que ellos han denominado “La nueva realidad migratoria venezolana”, uno de los objetivos fundamentales de su abordaje es describir “la situación migratoria actual tomando como referencia los principales destinos acogidos por los migrantes venezolanos” (Heredia; Battistessa, 2018, p. 1), desde una perspectiva comparada. Lo que se busca es de esa manera, plantear un panorama constituido por las generalidades de la etapa más reciente del fenómeno.

En el trabajo de Pacheco (2016) sobresalen inquietudes distintas, por ejemplo, una de las preguntas fundamentales implícitas en su abordaje es sobre ¿cómo influyen las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela en las características de los flujos migratorios que se movilizan entre ambas naciones? De esta pregunta base surgen varios cuestionamientos orientadores que se formulan poniendo en consideración algunos cambios de poder político en ambos países, tales como “¿quiénes son los colombianos que migran?, ¿migran venezolanos a Colombia?, ¿cuáles son sus motivaciones para migrar?” (Pacheco, 2026, p. 3), entre otras. De esta manera, uno de los intereses “radica en comparar el cambio que se dio en la migración en los últimos 16 años de colombianos hacia Venezuela y viceversa”. (Pacheco, 2026, p. 12). En este sentido, de cara a esta y otras inquietudes, la autora mantiene un enfoque en etapas más tempranas del fenómeno.

De acuerdo con estas coordenadas, para situar las apreciaciones sobre el fenómeno temporalmente, los textos hablan de algunas etapas en las que se han distinguido algunos rasgos distintivos del proceso migratorio a través del tiempo. Este es uno de los puntos reiterativos en los distintos abordajes, no obstante, la consideración de las etapas siempre trae a colación nuevos elementos de acuerdo con cada autor (a). En este sentido, Beleño (2018), por ejemplo, destaca una cuarta etapa a partir de la cual se considera el proceso de migración

de retorno de población colombiana que antaño había migrado hacia Venezuela. Dice el autor:

Según Paul Kruger director de Migración Colombia; El éxodo venezolano se dio lentamente. En las últimas dos décadas, los expertos, han detectado tres olas de migración. La primera fue de empresarios atraídos por la globalización de la economía, como los dueños de Alimentos Polar, Con grupo y Farmatodo. Y luego. tras la llegada de Hugo Chávez al poder se dieron dos nuevas olas, la de ejecutivos de alto nivel, que trabajaban especialmente en la compañía petrolera Pdvsa y, más tarde, hubo una de profesionales y tecnólogos de buen nivel. Actualmente, lo que se podría denominar la cuarta ola se debe, según las autoridades, al regreso de los colombianos, con sus hijos nacidos allá y otros familiares, a sus lugares de origen, en busca de un mejor futuro. Kruger dice que, de acuerdo con un estudio del Centro de Estadística de Venezuela, fácilmente en ese país había 500.000 nacionales “El fenómeno de que las personas digan que esto se llenó de venezolanos tiene que ver con que los colombianos están regresando por las condiciones complejas de ese territorio”, afirma. (Beleño, 2018, p. 8).

Entre los aspectos explorados desde la teoría sobre el proceso migratorio entre Colombia y Venezuela, surgen variadas preguntas fundamentales: por las personas que migran en calidad de refugiados, por las condiciones del contexto que motivan esos desplazamientos más allá de las fronteras, por los acuerdos y estatutos sobre migración y refugio que les cobijan y por otros puntos relacionados. Esta es una exposición sobre los abordajes que han hecho algunos autores en aras de contestar estos cuestionamientos.

Además de estas preguntas orientadoras hay varios objetivos igualmente fundamentales guiando los análisis. Una autora como Álvarez (2009) expone como uno de sus objetivos generales presentar en su abordaje un análisis descriptivo de la dinámica migratoria entre Colombia y Venezuela en su etapa temprana haciendo hincapié en la situación de los refugiados (as) colombianos (as) acogidos en zonas fronterizas venezolanas. Por otra parte, para autores como Phélan y Osorio (2020) el objeto de estudio de su trabajo consiste en revisar las intervenciones gubernamentales para explicar la movilidad externa venezolana en

el periodo comprendido entre 1998 y 2020, teniendo en cuenta migrantes y refugiados que se han dirigido hacia países suramericanos.

Hay diferencias importantes entre el análisis de Álvarez (2009) y el de Phélan y Osorio (2009). Entre ellas se puede mencionar, la temporalidad de los abordajes que para cada caso es distinto, Álvarez (2009) tiene en cuenta un periodo amplio desde 1940 a 2009; Phélan y Osorio consideran un periodo que va desde 1998 al 2020; así como también el enfoque con el cual cada trabajo privilegia variables distintas. Para Álvarez, son los complejos procesos de violencia y desempleo en Colombia, así como el papel de las zonas fronterizas entre ambos países algunos de los elementos constitutivos de sus explicaciones; Para Phélan y Osorio (2020) es la acción u omisión del gobierno venezolano uno de los factores fundantes del análisis de la migración masiva de población venezolana hacia Suramérica. Con estas reservas, los autores plantean lo siguiente:

Álvarez (2009) parte del elemento central de los refugiados colombianos (as) para dar cuenta de un escenario en el cual ha cambiado la dinámica migratoria entre ambos países. No era la época en la cual esos cambios hacían referencia a la emigración de población venezolana hacia Colombia, sino una época (a partir de los 90's) donde cambiaban las condiciones en las cuales los colombianos (as) migraban hacia Venezuela. En este sentido, dice la autora:

En el contexto actual, se observa un cambio en el patrón migratorio tradicional como consecuencia de la crisis humanitaria que vive el vecino país, producto de la expansión, profundización y continuidad del conflicto armado con tendencia al incremento del desplazamiento forzado interno y el refugio, particularmente hacia las regiones fronterizas venezolanas. De allí que el nuevo escenario de la migración colombo-venezolana viene determinado por este fenómeno. (Álvarez, 2009, p. 53).

Phélan y Osorio (2020) por su parte enfocan su análisis en las razones subyacentes a los desplazamientos desde Venezuela entre 1998 y 2020. El trabajo gira en torno a dos ideas principales planteadas de la siguiente manera:

En ese período, cinco millones de personas, incluidos migrantes y refugiados, se han movilizado a otros países. Ese desplazamiento creado por una crisis humanitaria interna en Venezuela, a su vez, ha creado una crisis regional. El setenta y cinco por

ciento de las personas desplazadas han huido a las naciones andinas y sudamericanas. ¿Por qué estas personas se van del país? La respuesta parece estar detrás de la intervención del gobierno (...) William Petersen explica que algunos regímenes tienen y usan el poder político para activar la migración. La movilización venezolana parece apoyar esta suposición. (Phélan y Osorio, 2020, p. 6).

En este orden de ideas, dado que los refugiados colombianos (as) son el nervio analítico del cual se desprenden varias de sus conexiones explicativas, Álvarez (2009) presenta un balance concreto sobre las características y la situación en la cual se encontraban estas personas. Al respecto la investigadora dice:

para el año 2002, considerado como el año de mayor desplazamiento forzado en Colombia desde 1985 se produjo el desplazamiento de 1.852 familias colombianas hacia las ciudades más importantes del departamento de la Guajira, fronterizo con Venezuela, debido a la incursión de los grupos armados que se disputan el territorio (CODHES, 2002). Este mismo organismo reporta que para el año 2005, aproximadamente 9.184 personas migraron de manera forzada de Colombia solicitando refugio en los estados vecinos de Ecuador, Venezuela y Perú (CODHES, 2007). De igual forma en datos suministrados por ACNUR, el 99% de los solicitantes de refugio en Venezuela son de nacionalidad colombiana, siendo los estados de mayor afluencia: Táchira, Apure, Zulia y la capital, Caracas (ACNUR en CODHES, 2007). Es importante destacar que uno de los estados fronterizos como el Táchira, registra el mayor número de solicitudes de refugio para el año 2008. De las 2.900 solicitudes registradas en Venezuela, 947 procedieron de este Estado, equivalentes al 31,99%. El segundo estado fue el Zulia con 849 solicitudes, para el 29,6% y Apure ocupó el tercer lugar con 23,5% correspondiente a 696 solicitudes de refugio (Diario Los Andes, 22/11/2008). (Álvarez, 2009, p. 59-60).

La información proporcionada por Phélan y Osorio (2020) da cuenta de las marcadas variaciones que ha tenido este panorama. En primera medida porque los autores, a diferencia de Álvarez (2009), aluden a la etapa más reciente de la dinámica migratoria lo que implica,

entre otras cosas, que las personas emigran desde Venezuela. De esta manera proporcionan las siguientes cifras: en el periodo que va desde 1998 hasta 2014 la dirección de la movilidad venezolana era mayoritariamente de sur a norte, con una población asilada de 768.181 personas; y del 2015 al 2020 la población migrante toma una dirección en los desplazamientos de sur a sur con 4.322.000 refugiados (as)<sup>4</sup>. Además, señalan en el texto:

En las dos primeras décadas del presente siglo, Venezuela pasó de ser un país próspero económicamente y receptor de migrantes de muchos lugares del mundo, a un país de expulsión de población. Con base en cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), han salido del país más de cinco millones de personas entre migrantes y refugiados. (Regional Inter-Agency Coordination Platform 2020). Esto equivale al 17% de la población del país. La salida se produce en años en los cuales el país recibió los mayores ingresos en su historia contemporánea por exportación de petróleo. También, en un contexto en el cual se opera un proceso revolucionario de carácter progresista, que en su discurso reivindica derechos sociales. (Phélan y Osorio, 2020, p. 8).

El correlato de estas variaciones, además del factor temporal, alude a contextos que los autores han especificado en sus respectivos abordajes. De esta manera, para Álvarez (2009) los puntos característicos del contexto migratorio al cual hace referencia están signados por dos factores claves que son el desempleo y la violencia, principalmente del conflicto armado y del narcotráfico. La autora dice:

Colombia a partir de la década de los 90 comenzó a figurar “con una economía ilegal diversificada, desarrollada en virtud de la producción, industrialización y comercialización de drogas como cocaína, amapola y marihuana” (Santana, 2004:172). De tal forma que la totalidad de los departamentos fronterizos colombianos con Venezuela presentan un comportamiento similar en relación con el flagelo del narcotráfico, la comercialización y distribución de drogas con fuerte repercusión en la dinámica de la frontera. La ocurrencia de este

---

<sup>4</sup> Para más información ver *Tabla 1*. (Phélan y Osorio, 2020, p. 10-11).

fenómeno provoca de manera frecuente el enfrentamiento entre los grupos armados, y la contra escalada militar del ejército colombiano, que se expande y profundiza en casi la totalidad de los municipios y departamentos colombianos, con efectos inmediatos en el desplazamiento forzado. (Álvarez, 2009, p. 59).

Phélan y Osorio (2020) por su parte hablan de un contexto caracterizado principalmente por una compleja crisis interna de Venezuela que se ha extendido progresivamente hasta convertirse en una crisis regional. Algunos de los factores determinantes son la nueva dinámica migratoria hacia países en vías de desarrollo con un historial de emisores de población hacia el exterior, y con serias necesidades expresadas principalmente en las condiciones de acogida. Los autores dicen:

En el segundo lapso (2015-2020), y con base a las estimaciones de OIM/ACNUR, salieron de Venezuela 4.322.000 personas entre migrantes y refugiados (Ver Tabla N° 1). Los principales países de destino fueron Colombia, Perú, Ecuador, Chile y Brasil. En su mayoría son personas con limitados recursos económicos. Los que corrieron con mejor suerte contaban con redes de apoyo que facilitaron su inserción en los países de acogida. Los menos afortunados soportaron el tránsito y la llegada en condiciones de precariedad y abandono y para sobrellevar la crisis en los países de recepción fue necesario el auxilio de organismos Internacionales como la Cruz Roja Internacional, el ACNUR, la OIM y la Organización Internacional para el Trabajo (OIT). (Phélan y Osorio, 2020, p. 9-10).

Esta observación apunta a un sentido de urgencia en el que se da la movilidad humana transfronteriza hacia países suramericanos. Ese mismo sentido de urgencia es destacado por Álvarez para hacer referencia a la migración de colombianos hacia Venezuela anteriormente:

En la actualidad puede señalarse que el comportamiento de las migraciones colombo-venezolanas mantiene una fluctuación determinada por el ingreso de migrantes laborales con la afluencia de ciudadanos colombianos víctimas de la violencia, en condición de migrantes forzados. Por ello afirmamos que Venezuela pese a no presentar las mismas condiciones favorables en términos

económicos respecto a las décadas anteriores, aún continúa siendo una opción atractiva frente a las demandas de los inmigrantes colombianos. (Álvarez, 2009, p. 56).

En estos términos, los autores ofrecen varias explicaciones para aproximarse a la dinámica de migración y refugio que es objeto de análisis para cada uno de ellos. Álvarez (2009) en su análisis hace varias asociaciones entre las cuales se pueden destacar la que comprende la movilidad humana con el espacio, en este caso, con las zonas fronterizas entre Colombia y Venezuela, así como también, la que enlaza la movilidad humana con la violencia. La autora señala:

Por otra parte, este espacio fronterizo comprende varios ámbitos claramente diferenciados, con características físicas, económicas y sociales; además presenta denominadores comunes en cuanto a variedad de ecosistemas, biodiversidad, recursos minerales, posición geoestratégica, presencia indígena y campesina. La flexibilidad del límite, así como los vínculos económicos, familiares, el establecimiento de redes aunado a la existencia de importantes recursos en los territorios fronterizos apoyados en una importante infraestructura física, crea un entorno favorable alrededor de los movimientos migratorios colombo-venezolanos. Así los estados fronterizos venezolanos, fundamentalmente Zulia y Táchira adquieren un papel importante como zonas de fuerte atracción migratoria de ciudadanos colombianos por la concentración de actividades industriales, agrícolas y de servicios, las cuales constituyen alternativas de trabajo para la mano de obra colombiana tanto en el área rural como urbana. (Álvarez, 2009, p. 56).

De los siete departamentos colombianos que comparten frontera con Venezuela, cada uno de ellos sufren el impacto del conflicto armado que se libra en este territorio. La posición geoestratégica de los departamentos fronterizos, su proximidad con el límite internacional facilita la instauración de una dinámica alrededor de estos espacios. (Álvarez, 2009, p. 59).

Y sobre la violencia como uno de los enlaces más notorios con la movilidad humana hacia Venezuela dice:

La presencia de un número considerable de desplazados por la violencia en la frontera venezolana indica que estamos frente a un nuevo patrón del fenómeno migratorio colombo venezolano, donde a la continuidad de los flujos por motivos laborales se añade esta nueva modalidad determinada por los refugiados(a), modalidad migratoria que a nivel mundial estaría tomando nuevos significados, como lo asegura Castles, con las siguientes características: “En primer lugar; la migración forzada crece en volumen e importancia como resultado de endémicas violencias y violaciones a los derechos humanos. En segundo lugar, quienes diseñan las políticas intentan instrumentar políticas diferenciales para diversas categorías de migrantes. Existe una competencia global para traer migrantes altamente calificados, pero los refugiados, los migrantes no calificados y sus familias no son bienvenidos. En tercer lugar, aumenta la comprensión de que la migración tanto económica como forzada- es parte integral de los procesos de integración económica, global y regional. En cuarto lugar, ha quedado claro que los inmigrantes no simplemente se asimilan en las sociedades receptoras, sino que en cambio tienden a formar comunidades y a conservar sus propios idiomas, religiones y culturas. Finalmente, la migración se ha tornado altamente politizada y es ahora un tema total de la política tanto nacional, como internacional” (Castles, 2003:75). (Álvarez, 2009, p. 60).

Para Phélan y Osorio (2009) priman aspectos distintos para el análisis, así, uno de los elementos a los cuales se asocia la dinámica de migración y refugio es la acción u omisión del gobierno venezolano frente al fenómeno. Con referencia a esto, los autores exponen varios supuestos explicativos desde los cuales se ponen en consideración algunas variables importantes. Sobre el plano externo, los autores señalan:

Para el discurso oficial, la migración considerada como “atípica” ha sido impulsada por entes internacionales con diferentes intereses y objetivos, pero principalmente, con la finalidad de presentar las condiciones objetivas que justificarían una intervención militar foránea. Asimismo, las condiciones económicas que propician la migración son consecuencia de medidas externas

a las políticas tomadas en Venezuela y son, por lo tanto, inducidas. En otras palabras, la salida de población busca generar una campaña de descrédito para proyectar la imagen de un país en una situación de caos, en crisis humanitaria y el cual, además, representa una amenaza internacional, en especial para la subregión. (Phélan y Osorio, 2020, p. 13-14).

Aunado a ello, se presentan consideraciones alternativas a esta postura del gobierno oscilando entre tres hipótesis: (a) la emigración internacional venezolana fue provocada o inducida por el propio régimen bolivariano. Desde esta perspectiva, se ubica al gobierno como uno de los principales actores que crean las condiciones de carencias e inseguridad multidimensional de los pobladores que se ven en la necesidad de salir del país (Phélan y Osorio, 2020, p. 14). (b) la emigración internacional venezolana no fue impedida por ninguna institución del régimen bolivariano. Desde este planteamiento por omisión del gobierno no se detuvo ni se buscó la mitigación del flujo migratorio. (Phélan y Osorio, 2020, p. 17). Y el último supuesto explicativo que sostiene que (c) la emigración de población venezolana fue un efecto no deseado o no esperado por parte del régimen bolivariano. (Phélan y Osorio, 2020, p. 18).

## CAPÍTULO 2

### EL ÉXODO VENEZOLANO EN PERSPECTIVA REGIONAL: ENTRE EL EXILIO Y LA EMIGRACIÓN

#### 2. 1 La importancia de las cifras: entre el desconocimiento y la dispersión de la cuantificación

En este marco de ideas, es posible encontrar variadas e interesantes hipótesis contempladas en torno al éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración. En relación con las cifras que es uno de los primeros objetivos claves que los autores han planteado, es posible traer a colación varios elementos: el primero, que es un hecho desde el cual parten varios autores, y es que Venezuela, no investiga ni publica cifras migratorias, lo cual es un condicionante del ambiente en el cual los investigadores deben trabajar situados ante la tarea de tener en cuenta fuentes internacionales de información. Dice Cañizales: “precisamente en uno de estos trabajos (diarios españoles El País y ABC) se constata que Venezuela dejó de publicar datos migratorios desde el año 2000 (Lobo-Guerrero, 2014), es decir, apenas en el segundo año de Chávez en el poder” (Cañizalez, 2018, pp. 9).

Freitez por su parte indica:

En Venezuela no se tiene acceso a fuentes estadísticas nacionales que permitan realizar alguna aproximación a la cuantificación de la emigración internacional de los nacidos en el país. En los censos de población no se ha considerado la investigación de la emigración internacional. Este tema se ha indagado por primera vez en la Encuesta Demográfica de Venezuela 2010-2011 (ENDEVE) pero sus resultados aún están por conocerse. Por otro lado, ya no se elaboran estadísticas de conocimiento público a partir del registro de entradas y salidas, una fuente usada por mucho tiempo para dar cuenta de los movimientos migratorios externos. En consecuencia, el desarrollo de esta sección se fundamenta, como se indica en su título, en el rastreo de fuentes internacionales sobre estadísticas migratorias que permiten identificar, en los principales países de destino, a la población nacida en Venezuela que en ellos reside. En general se utilizaron las fuentes derivadas de procedimientos de enumeración o de

registros que ofrecen referencias de la magnitud y características de la población originaria de Venezuela. Uno de los principales destinos de la emigración venezolana es los Estados Unidos de América. Según el Proyecto IMILA18 unos 33 mil venezolanos residían en ese país a la fecha del censo de 1980. Esa cifra ascendió a 42 mil en 1990 y, según el censo 2000, el número de los venezolanos empadronados en Estados Unidos se incrementó más de 2 veces ubicándose en el orden de 107 mil (CEPAL, 2006b). (Freitez, 2011, p. 20).

Con esto presente, el segundo elemento esencial relacionado con las cifras apunta a que, de acuerdo con los textos, no hay un sistema regional latinoamericano de registro de información migratoria que esté articulado ni actualizado al que se pueda acudir en aras de obtener datos sobre este fenómeno. Esto implica, entre otras cosas, tal como Eguren y Estrada (2018) lo señalan que hay dificultades para determinar el total de población que emigró desde Venezuela, así como el número de acogidos en los países destino. En este orden de ideas, los datos sobre los migrantes venezolanos varían por país y la generación de dichos datos está condicionada por la situación en la que se encuentra cada uno de estos destinos. El panorama que se expone al respecto es:

En algunos países se contabiliza solamente el número de venezolanos solicitantes de protección internacional, o con el estatuto de refugiado; en otros se les observa como migrantes económicos; en otros no se incluyen las cifras de los que se encuentran en situación irregular o están en tránsito; y, por último, contabilizar a aquellos que cuentan con doble nacionalidad. Por otro lado, las estadísticas de los países aquí presentadas no son coincidentes en el año de registro. De esta manera, los datos más recientes aportados proceden, en general, del 2017, al mismo tiempo que se consignan estimaciones, no cifras avaladas estadísticamente, del 2018. Pes una tarea que muchas estadísticas no han tenido en cuenta en el momento de hablar del colectivo venezolano. Es por esto por lo que las cifras varían sensiblemente. (Eguren y Estrada, 2018, Pp. 338-39).

Otras de las implicaciones inferibles es que este es probablemente uno de los factores que dificultan la atención por parte de los gobiernos al fenómeno de migración masiva de personas desde Venezuela. La dispersión de la información migratoria complejiza el manejo

y la actualización de datos para una administración pertinente de la crisis. Con respecto a esto, los planteamientos base de los autores no son notablemente distintos entre sí.

El tercer y último elemento fundamental relacionado con el aspecto de las cifras, es la información que exponen los autores con base a las revisiones llevadas a cabo. En estos términos, Freitez (2011) haciendo referencia a la etapa más temprana del fenómeno menciona:

Uno de los principales destinos de la emigración venezolana es los Estados Unidos de América. Según el Proyecto IMILA18 unos 33 mil venezolanos residían en ese país a la fecha del censo de 1980. Esa cifra ascendió a 42 mil en 1990 y, según el censo 2000, el número de los venezolanos empadronados en Estados Unidos se incrementó más de 2 veces ubicándose en el orden de 107 mil (CEPAL, 2006b). (Freitez, 2011, p. 20).

Freitez señala:

A partir del 2004, luego de la agudización de la crisis política durante los años 2002 y 2003, se multiplicó considerablemente el número de venezolanos que han emigrado a otros países y se encuentran en el estatus indicado. Entre 2003 y 2004 se duplica el número de refugiados, de 598 a 1.256, y entre 2004 y 2009 se incrementó 5 veces alcanzando a 6.221 la cantidad de venezolanos refugiados (gráfico 3). Para esa fecha también se tienen registros de 1.580 venezolanos en condición de solicitantes de refugio. (Freitez, 2011, Pp. 24).

Por otro lado, de acuerdo con cifras de etapas más tardías del fenómeno es posible resaltar al menos tres factores comunes que han sido reiterados por los autores: el primero, es que la magnitud del flujo migratorio de venezolanos (as) ha incrementado considerablemente; el segundo, es que Colombia sigue siendo el país de la región latinoamericana que más población venezolana recibe, de acuerdo con los datos, este factor se ha sostenido en el tiempo; y el tercer factor común, que es más bien novedoso da cuenta de una diversificación de las características poblacionales de los migrantes.

En este sentido, algunos datos pertinentes sobre la segunda y tercera etapa señalan que, en primer lugar, de acuerdo con la encuesta enfocada en la población saliente de la industria

petrolera del país vecino, presentada por Clarck (2010) de febrero a abril de 2010: “La mayoría de los encuestados salieron del país por razones profesionales (63%), en segundo lugar por razones políticas (58%). Además, el 55% admitió haber sido afectado por los despidos, por el paro petrolero 55%, 33% dijo no, 11% no contestó”. (Clarck, 2010, p. 25).

En los países destino la llegada de mano de obra calificada fue bien recibida tanto por el gobierno como por los empresarios y no hay que mirar lejos para apreciar el éxito que los emigrantes venezolanos han tenido en otros países. De acuerdo con una investigación titulada “Empresas petroleras a la caza del talento venezolano”, realizada por el periódico El Mundo de Venezuela en abril de este año, los profesionales petroleros venezolanos son muy cotizados en el exterior (Hidalgo,2010). (Clarck, 2010, p. 20)

La autora añade que “el 72% de los encuestados admite que no regresaría a Venezuela y un 23% piensa que quizá podría regresar”. (Clarck, 2010, p. 29). Asimismo, la autora apunta que “los resultados de la encuesta sugieren que los profesionales petroleros salieron de Venezuela motivados principalmente por: (1) razones políticas, (2) razones laborales y profesionales y (3) razones de seguridad”. (Clarck, 2010, p. 30).

En cuanto a las características poblacionales principales más recurrentemente destacadas por los autores, haciendo referencia a la tercera etapa del fenómeno Eguren y Estrada engloban algunos de los elementos más importantes:

La característica fundamental en términos demográficos es que es una población joven, entre 20 y 40 años, en plena edad de trabajo, con cierto equilibrio en general entre hombres y mujeres. No obstante, el perfil cambia en los países estudiados dependiendo en parte del mercado laboral del país receptor. Sin embargo, se sospecha que esta caracterización está en constante cambio debido al largo proceso de emigración. Se podrá hacer una aproximación más precisa del perfil demográfico cuando estos flujos migratorios tiendan a estabilizarse. (Eguren y Estrada, 2018, p. 338).

En clave de transformación de las características de la población a través de las etapas los autores sostienen:

Hay una coincidencia general en todos los países estudiados en esta investigación: que los venezolanos tienen un nivel alto de formación. Hay un importante volumen de licenciados en las distintas ramas, así como magísteres y, en menor medida, doctores. En este grupo había una importante proporción de personas que querían ampliar sus estudios en otros países. Esta migración cualificada o calificada está centrada en la estrategia de progresar profesionalmente. Pero, desde el 2013, comienza una ola de desplazados que cuentan con un menor nivel de formación. Aunque esta todavía no aparece suficientemente reflejada en las escasas estadísticas nacionales e investigaciones empíricas. (Eguren y Estrada, 2018, Pp. 352).

## **2. 2 Transformación migratoria venezolana y su expresión regional y global**

Además de las cifras, otro de los intereses fundamentales que son objeto de indagación para los investigadores alude a las transformaciones por las que ha atravesado el fenómeno migratorio de población venezolana con el transcurrir del tiempo. En este sentido, estos abordajes están constituidos teniendo en cuenta espectros temporales (distintos en cada texto), desde los cuales hacen el rastreo de las transformaciones más importantes que ha tenido el fenómeno. En el caso de Cañizales (2018), el objetivo en la materia es mirar esas transformaciones migratorias en el siglo XXI y en el caso de Freitez (2011), el objetivo implícito es dar cuenta de esa transformación migratoria durante la última década, partiendo de los 2000 en adelante.

En el caso de Eguiguren Y Estrada (2018), el abordaje toma un cariz distinto, más que en términos de transformación, el objetivo manifestado apunta al registro de las principales características de la migración forzada venezolana en clave comparada teniendo en cuenta algunos países iberoamericanos.

De igual manera sucede en el caso de Bermúdez, Y; Mazuera, R; Albornoz, N; Morffe, M. (2018), la transformación no es uno de los nervios terminológicos centrales de sus inquietudes, lo que pretenden en el informe es en cambio, dar cuenta de las características más relevantes del fenómeno de migración masiva desde Venezuela, aunque, a diferencia de

los primeros autores, no desde una perspectiva comparada. No obstante, la mención que se hace de unos antecedentes migratorios, ambos trabajos enfocan sus planteamientos teniendo en cuenta fases más recientes del fenómeno (desde 2015 en adelante).

Para los casos de Clarck (2010) y Echeverry (año) los objetivos fundamentales que convocan sus análisis giran en torno al rastreo de las características de la emigración de personal calificado desde Venezuela. Para la primera autora, el abordaje es llevado a cabo teniendo presente la política petrolera chavista, con un enfoque temporal que comprende el período de 1998 a 2010. Para Echeverry también es importante la temporalidad política del gobierno de Chávez, aunque a diferencia de Clarck, el autor trasciende de la política petrolera y considera, además, diversas políticas del gobierno de entonces para el desarrollo de sus descripciones y reflexiones sobre la salida masiva de personal calificado del país, con específica atención en Colombia como principal país de acogida.

Para Freitez (2011), aparte del rastreo de cifras migratorias en fuentes internacionales de información, otro de los objetivos es exponer algunos contextos venezolanos, regionales y extrarregionales, de carácter políticos y socioeconómicos subyacentes al fenómeno migratorio; Para Eguren y Estrada (2018), otros dos objetivos fundamentales que orientan su abordaje son mencionar algunos lineamientos en materia de legislación migratoria latinoamericana actualmente vigentes, así como también, enlistar una serie de recomendaciones para enfrentar el fenómeno.

Para Echeverry (2011), aparte de la migración de población venezolana hacia Colombia durante el gobierno de Hugo Chávez, otro de los objetivos es rastrear el comportamiento de esa migración en el país destino en términos de capital social y de compensación económica.

En el escenario migratorio previo a esto, los colombianos (as) y otros latinoamericanos (as) habían migrado hacia Venezuela principalmente, como refugiados y asilados que huían en mayor medida del conflicto armado, así como también de la violencia política dictatorial. Las cosas habían cambiado en esa dinámica de movilidad, con estos elementos presentes lo que la autora señala es que según las estadísticas desde los 90's y los 2000 los venezolanos se estaban volviendo una población notoria por emigrar, y según fuentes como ACNUR por solicitar estatus de refugiado en distintos países.

Bermúdez, Y; Mazuera, R; Albornoz, N y Morffe, M. (2018), apuntan:

En el caso venezolano, la emigración ha ido en aumento desde el 2005 hasta la actualidad. Según la Organización Mundial de Migraciones (OIM, 2018), en 2015 entraron regularmente a distintos países receptores 697.562 venezolanos; en 2017 1.622.109 venezolanos, cifra que es superior pues no incluye los venezolanos con otra nacionalidad, que han emigrado con pasaporte extranjero (...) el flujo migratorio venezolano difiere a los demás; los venezolanos emigran sin distinción de estado civil, nivel educativo, ocupación y tampoco está condicionado a la ubicación geográfica, es decir se trata de una crisis migratoria generalizada que va a desembocar en un problema demográfico en los próximos años, considerando que la mayor proporción de emigrantes son jóvenes; así como la pérdida de fuerza laboral del país que es necesaria para la recuperación económica del mismo. (Bermúdez, Et al, 2018, Pp. 9).

Cañizales (2018) por su parte señala:

En octubre de 2018 dos agencias especializadas de la Organización de Naciones Unidas, el Alto Comisionado para los refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) de manera conjunta indicaron que unos 3 millones de venezolanos habían salido del país, lo cual representa un 10 por ciento de la población total del país y dada su dispersión en el continente, y especialmente en Sudamérica, se trataba del mayor éxodo humano de la historia del continente. (Cañizales, 2018, Pp. 190).

De acuerdo con la información proporcionada por la encuesta, otros datos sobre el perfil poblacional que ha migrado más recientemente son:

Un importante porcentaje de emigrantes venezolanos tienen estudios universitarios de pregrado y/o postgrado, estando más preparadas académicamente las mujeres venezolanas en comparación a los hombres que emigraron. Aunado a ello 17,5% de los emigrantes tienen un nivel educativo de técnico superior universitario, es decir, han cursado un plan de estudios de una duración de tres años o seis semestres y entre noventa y cinco y ciento diez créditos para obtener el título profesional” (...) Un

59,2% De los emigrantes venezolanos tienen estudios universitarios, Por otra parte, antes de emigrar 20,1% estudiaban, culminando sus estudios antes del viaje, 5,7%. El 14,4% tuvieron que abandonar sus estudios al decidir emigrar. Por grupo etario la población más afectada en su proyecto de vida con relación a su profesionalización, son los adolescentes y adultos jóvenes, el 36,1% y 15,9% respectivamente, abandonaron sus estudios antes de emigrar. (Bermúdez Y. et al.

Por último, los autores añaden: “El estar desocupado no se encuentra entre las causas que ha motivado a los venezolanos a emigrar, un 87,3% tenían un trabajo antes de abandonar el país”. (Bermúdez Y. et al. (2018). Pp. 13).

Es posible señalar que la etapa inicial, comprendida aproximadamente desde los años 80's hasta la primera mitad de los 2000, apunta según Freitez (2011), Cañizalez (2018), Clark (2010), Echeverry (2011) y Eguren y Estrada (2018) a una emigración de bajo impacto, mayoritariamente de personal calificado con dirección en mayor medida hacia Estados Unidos y España; según Cañizales (2018) esta primera etapa tuvo sus expresiones especialmente en el caso de los migrantes profesionales que salieron del país luego de los despidos masivos de PDVSA y que hicieron parte de una etapa inicial de migración de ciudadanos altamente calificados, de los cuales algunos se dirigieron hacia Colombia influyendo posteriormente en el “boom petrolero colombiano”. En palabras del autor:

Una (diáspora) que sí lo fue, aunque acotada a un campo profesional, fue la salida de expertos petroleros tras la decisión de Hugo Chávez, siendo jefe de Estado, de expulsar de forma inmediata a unos 20.000 trabajadores de Petróleos de Venezuela (PDVSA), en medio de la conflictividad política de los años 2002- 2003. De acuerdo con estimaciones independientes (Margolis, 2009), de esa cifra de cesantes una quinta parte (4.000) emigraron para reubicarse profesionalmente en las industrias petroleras de Brasil, Colombia, México, Canadá y Estados Unidos, en América, así como en diversos países del Medio Oriente y Asia. Esa oleada migratoria, dispersa en varios continentes, puede pasar a ser la primera señal firme de que Venezuela caminaba rumbo a una diáspora migratoria. La llegada de técnicos calificados de Venezuela terminó empujando, en el caso de Colombia, a este país hacia un boom en la

explotación y exportación de crudo (BBC Mundo, 2011). (Cañizales. (2018). p. 191-192).

Además, algunas implicaciones políticas importantes que trae a colación Cañizales con respecto a la mencionada transformación migratoria aluden a la diáspora venezolana expresada a través de una de sus formas políticas, específicamente desde la población migrante que se manifestó a partir del ejercicio ciudadano del voto, para este caso, el autor señala la votación masiva de venezolanos en la consulta ciudadana desde 101 países contra la Asamblea Nacional Constituyente propuesta por Maduro en el año 2017. Y segundo, desde una óptica regional, a la diáspora expresada desde la preocupación de los Estados y de algunas organizaciones traducida en algunas iniciativas. Al respecto el autor señala la medida que lanzó la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2018 llamada *plan de acción regional* en 17 países de América Latina llevado a cabo para asistirlos en la gestión del flujo migratorio, así como también, algunas donaciones hechas por Estados Unidos que fueron repartidas entre ACNUR y los gobiernos de las zonas fronterizas entre Colombia, Brasil y Venezuela.

Ambas implicaciones de esa transformación migratoria dan cuenta por un lado, de como Venezuela enfrenta una transformación de sus patrones migratorios con este fenómeno de emigración masiva o en términos propuestos por Cañizales, de dispersión de su población, que además participa en este tipo de consultas ciudadanas en el exterior, cuando otrora recibía población extranjera en su territorio; y por otro lado, como asimismo le atañe a Latinoamérica esa transformación migratoria, particularmente en países como Colombia que no tiene historial como destino de acogida de emigrantes y que de cara a este fenómeno se encuentran convocados a asumir posturas y medidas al respecto.

Por su parte Freitez (2011) asimismo señala que la emigración de venezolanos se daba principalmente en población altamente calificada que se dirigía a países con condiciones laborales y sociales atractivas, por ende, la dinámica migratoria no era objeto de preocupación por parte de los países destino ni tampoco para la región latinoamericana. Su magnitud no daba lugar a las necesidades en diversos órdenes que actualmente los gobiernos regionales deben atender. No se requerían los esfuerzos institucionales que se necesitan ahora para asumir la ola migratoria desde óptica integrales de inclusión, seguridad, reconocimiento

de derechos humanos, y otros tantos aspectos relevantes asociados a la migración masiva. En ese sentido la autora señala:

A diferencia de otros casos la emigración venezolana no ha provocado reacciones en los lugares de destino y en nuestro seno el tema sólo ha sido tratado en algunos reportajes en los medios de comunicación y en artículos publicados en revistas científicas. Se trata de una corriente migratoria compuesta por una proporción importante de profesionales universitarios, muchos con títulos de postgrado, en cuya formación los países de acogida no han tenido que invertir, de modo que se trata de una transferencia de riqueza desde nuestro país. En el ámbito gubernamental no se ha hecho un reconocimiento de esta problemática y, en consecuencia, no se plantean medidas para atenderla, como se analiza en la sección cuatro. (Freitez, 2011, PP. 14).

En relación con esto, Echeverry (2011) señala:

Durante las dos últimas décadas, la condición de Venezuela como receptora de migrantes, parece haber sido modificada en parte por una creciente emigración hacia diferentes destinos (Canadá, Australia, España), no obstante, la cuantificación rigurosa de estos flujos es aún inexistente. En cuanto a la composición de estos flujos por edades, nivel educativo o género, aún no hay información útil para formular descripciones completas de este fenómeno. (Echeverry, 2011, p. 20).

Posterior a este período, Autores como Eguren y Estrada (2018) señalan UNA SEGUNDA ETAPA en la cual, aparte del capital humano, migran también grupos chavistas que invierten en el extranjero de cara a los futuros cambios políticos en Venezuela, en un lapso comprendido entre 2004 y 2012; Y una tercera etapa, más notoria principalmente a partir de 2015, en la cual las personas que se han movilizado presentan perfiles distintos, considerando niveles educativos menores, además de menores recursos económicos, así como también un aumento notorio en el volumen de desplazamientos fronterizos.

De acuerdo con esto, es posible señalar algunos cambios que han acompañado las distintas etapas. Uno los cambios que advierten los autores están en el patrón migratorio en Venezuela a partir del cual se da ese paso de país receptor a país emisor de población migrante. Al respecto Cañizales sostiene:

La historia de Venezuela como país receptor de migrantes, a partir del boom petrolero de los años 70 del siglo pasado, tuvo otros capítulos. A tierras venezolanas llegaron chilenos, argentinos y uruguayos tras la implantación de dictaduras militares en sus países, así como peruanos, ecuatorianos, dominicanos y colombianos en busca de oportunidades de trabajo cuando en sus países apretaba la situación económica (...) Esa Venezuela abierta a la recepción de extranjeros y sin volúmenes significativos de sus habitantes saliendo hacia otros países, en buena parte de su historia contemporánea, pasó a ser al final de la segunda década del siglo XXI la principal preocupación de países vecinos y de organismos especializados dado el flujo de venezolanos que ahora de forma masiva abandonan la nación. (Cañizales. (2018). p. 189).

### **2. 3 Emigración venezolana y lugares de destino**

En torno al cambio en los destinos se señalan varios puntos clave. Los autores coinciden en la referencia que se hace de una migración previa de venezolanos (as) y de personas provenientes de Latinoamérica hacia Estados Unidos y España mayoritariamente. De acuerdo con la dinámica migratoria de las etapas más recientes estos destinos han cambiado. Variados planteamientos son rescatables, en especial los que dan cuenta de ciertos antecedentes. En este sentido, Freitez hace referencia a la migración latinoamericana hacia España en la década de los 2000, su visión sobre los factores regionales subyacentes a ello contempla elementos que no han cambiado considerablemente a través del tiempo y no obstante eso, asistimos a la transformación del proceso migratorio de población venezolana dirigido hacia estos países de la región latinoamericana que no cuentan con unas condiciones de acogida necesarias para atender a la población que migra. En relación con esto apunta:

Al analizar la emigración latinoamericana hacia España, en el curso de buena parte de la década 2000, Tedesco indica que la misma ha mantenido una tendencia creciente justamente en años donde la región ha transitado por una fase favorable en cuanto a su crecimiento económico y al establecimiento de regímenes democráticos más estables (Tedesco, 2008), sin ignorar desde luego los factores de atracción que, en general, desde España estaban operando, y específicamente, los efectos de su expansión económica sobre la demanda de

mano de obra de diferente nivel de calificación, al menos hasta el desencadenamiento desde el 2008 de este nuevo período de crisis. Ello ocurre porque en los países de América Latina -y Venezuela no es la excepción- hay problemas estructurales que persisten cuya solución no se advierte en el corto plazo, relacionados con la vulnerabilidad de la economía, la generación de empleos formales, las deficiencias en los servicios públicos, entre otros, que ensombrecen las posibilidades de imaginar un futuro mejor. (Freitez, 2011, PP. 18-19).

Entre los países de la Comunidad Andina Colombia es el que registra la cifra más alta de venezolanos. En 1993, fueron censados poco más de 43 mil venezolanos residiendo en dicha nación, se trata de una emigración muy joven que refleja los procesos de retorno de hijos de colombianos nacidos en Venezuela (Lugo, 1998). Según el censo 2005 la población de venezolanos empadronados en Colombia se ha limitado a 37 mil. En el pasado Venezuela fue reconocida por la acogida que brindó a refugiados y asilados provenientes de otros países, particularmente de Colombia debido a su conflicto armado y de los países latinoamericanos que estuvieron sometidos a regímenes dictatoriales, al punto que entre 1970 y 1980 se contabilizaban en más de 15 mil los extranjeros que habían ingresado al país debido a persecuciones políticas. (Freitez, 2011, p. 24).

En relación con esto Echeverry (2011) señala:

Solo Bogotá presenta una situación diferente, ya que es el segundo receptor de inmigrantes venezolanos y ocupa el décimo lugar como expulsor de emigrantes a Venezuela. Esto implica que la capital colombiana recibe inmigrantes venezolanos que no necesariamente tienen familiares colombianos. Una forma de explicar lo anterior es observar el número de cédulas de extranjería expedidas por el DAS en Bogotá, ya que los inmigrantes no relacionados con colombianos deben regularizar su situación en el país para poder trabajar o residir permanentemente. (Echeverry, 2011, p. 21).

Uno de los componentes complejizadores que hacen parte de dicho panorama es el endurecimiento de ciertos requisitos migratorios en algunos países latinoamericanos que ha

causado, a juicio de los (as) investigadores, un efecto embudo en Colombia. Los (as) autores dicen:

Finalmente, durante el mismo periodo, países receptores de la migración venezolana han aumentado sus requerimientos y así han causado un efecto embudo en Colombia. Chile, Perú y Ecuador han expedido medidas que dificultan el paso entre visas de turismo y visas humanitarias, lo que ha ocasionado un bloqueo que retiene a la migración en Colombia. Esto contrasta con la intención de los venezolanos, porque según la encuesta de Consultores XXI, 20% de ellos se quieren ir a Chile, 10,70% a Perú, 6,70% a Ecuador y el 16,90% quieren hacer de Colombia su hogar. Entre tanto, la respuesta colombiana ha resultado la más solidaria; de los 1.488.373 venezolanos en territorio, el 50,45% son regulares (a septiembre), mientras que, en Ecuador, con 330.141, son el 32,42% regulares (a mayo); en Perú, los 860.871, el 54,24% son regulares (a agosto); y Chile ha centrado su respuesta en instrumentos para capturar sobre todo mano de obra calificada y limitar la regularización de la no calificada. Así las cosas, el eventual cambio o transición en Venezuela no ha disminuido el fenómeno migratorio, por el contrario, el fenómeno de movilidad humana se encuentra en ebullición, no son solo los venezolanos inmigrantes, los 706.164 que han salido en tránsito al sur en lo que va de 2019, los 4.315.103 que dependen del paso fronterizo, o los 500.000 colombianos retornados, sino también todas las comunidades receptoras que demandan un marco jurídico para hacerle frente a este reto. (Ramos, Et al, 2019, p. 5-6)

De acuerdo con la encuesta llevada a cabo por Bermúdez, Y; Mazuera, R; Albornoz, N y Morffe, M. realizada de abril a mayo de 2018 se señala que:

El mayor porcentaje de venezolanos manifestaron migrar para otros países de América Latina, principalmente Colombia y Perú. Colombia, por la cercanía con Venezuela y por las propias dinámicas transfronterizas que existen entre los dos países. Solo un pequeño porcentaje, no tenía claro para donde migrar, mientras tanto se quedarían en Colombia. Un elemento para considerar es que 55,2% tienen hijos, 49,9% viajan acompañados y 51,8% de éstos últimos, viajan con amigos más no con familiares, lo que dará lugar en el futuro, a familias transnacionales pudiendo ser una

de las razones por las cuales se escogen países cercanos. (Bermúdez Y. et al. (2018). Pp. 7).

Aparte de los antecedentes, con referencia a etapas más recientes, dice Cañizales:

La migración de los últimos 5 años se concentró mayoritariamente entre los años 2016 (38,5%) y 2017 (40,3%) y en particular en esos dos años cambió de forma significativa el país de destino. Desde el 2016 los venezolanos se van fundamentalmente a Sudamérica: Colombia, Chile, Perú, Ecuador y Argentina. En esto último influyó tanto la condición económica de los migrantes (sin posibilidades de pagar pasajes de avión en muchos casos), como la propia crisis que vive el sector aeronáutico en Venezuela con una reducción del 80 por ciento de los asientos de vuelos internacionales entre 2013 y 2018 (Efecto Cocuyo, 2018). La preocupación cada vez más patente de los gobiernos de otros países y de organismos internacionales deja en evidencia que se está, con la diáspora venezolana, ante un problema de envergadura regional. Tras largos meses de silencio, por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) lanzó en abril de 2018 un plan de acción regional en 17 países de América Latina para ayudarlos a gestionar el flujo de venezolanos que abandonan el país. Los países beneficiarios son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, República Dominicana, Guyana, Panamá, México, Aruba, Curazao, Bonaire, Trinidad y Tobago. Se asignaron 32,3 millones de dólares de financiamiento para este plan (Aporrea, 2018), el cual constituye toda una novedad al tener a la emigración venezolana como foco de atención de la OIM. (Cañizales. (2018). p. 196- 197).

En adición a esto, Cañizales apunta: “Entre el último trimestre de 2017 y el primer trimestre de 2018, se hizo patente la crisis migratoria con la salida masiva de venezolanos ya no por vía aérea -como ocurría una década atrás -, sino saliendo por tierra y haciendo recorrido de miles de kilómetros en autobús”. (Cañizales, 2018, p. 195).

Eguren y Estrada hacen asimismo otra anotación importante de elementos que pueden diferenciar las etapas entre sí, al respecto señalan:

A ello se añade que mucha de esta gente últimamente ha tenido dificultades grandes para salir con un pasaporte debido a las trabas burocráticas que impone el régimen venezolano, a la corrupción imperante y a los altos precios para su gestión. Y en el último tiempo, dada la reducción drástica de aerolíneas que vuelven desde Venezuela, la vía fundamental para desplazarse es la terrestre. De esta manera se identifica que las dos primeras corrientes migratorias contaban con suficientes recursos (educativos, económicos, etcétera) como para poder elegir el destino. La última claramente ha salido muchas veces sin estudiar qué países elegir. En este sentido, las primeras migraciones recurrieron fundamentalmente al capital humano y económico que tenían; mientras que los últimos han recurrido especialmente al capital social tanto en su país como en los países receptores. (Eguren y Estrada, 2018, p. 340).

En esta misma línea, son mencionado algunos elementos de atracción que han jugado un papel fundamental en la dirección de los flujos migratorios hacia países latinoamericanos de acogida durante la etapa migratoria más reciente:

Por ejemplo, en Uruguay valoran el Estado de derecho que les posibilita seguridad para moverse, tranquilidad, y el Estado de bienestar que les puede proporcionar, fundamentalmente, salud y educación. En el Perú, los venezolanos valoran especialmente la posibilidad de trabajar durante la primera época de su asentamiento en la economía informal, dado que les permite ahorrar para enviar dinero y medicinas a sus familias, lo cual no les proporciona la economía formal porque los salarios son bajos. En Argentina, han sido especialmente los venezolanos más cualificados como trabajadores de la empresa petrolera PDVSA los que han preferido este país por la posibilidad de insertarse en el mercado de la explotación petrolera como el caso de YPF, petrolera estatal argentina; de igual forma, en México, en Ciudad de México, Nuevo León y, en menor grado, Quintana Roo. España, por su parte, les ofrece un Estado de bienestar en el que, a pesar de mantener una situación irregular, pueden beneficiarse del Estado de bienestar y recibir atención sanitaria, educación e incluso apoyo económico en la primera época, en especial si recurren a solicitar el estatuto de asilo y refugio.

Aunque está claro que los Estados son muy renuentes a otorgar dicho estatuto. Existe también la posibilidad de conseguir una situación legal que les dé tranquilidad, como puede ser el caso de Argentina, Perú, Chile, Uruguay; o, como en el caso de México, donde hasta hace poco tiempo tenían la facilidad de ingresar porque no se exigía visa de turismo. Últimamente, este país ha impuesto ciertos requisitos como cartas de trabajo o de invitación. (Eguren y Estrada, 2018, Pp. 341).

Freitez (2011) por su parte asocia el fenómeno de emigración con algunos factores políticos y sociales de contexto, la autora señala:

Este flujo creciente de inmigrantes venezolanos en los Estados Unidos es probablemente expresión de una reacción de la población frente a la agudización de un proceso de conflictividad política, luego del paro petrolero y de todos los acontecimientos políticos que se desencadenaron desde el 2003, aunado al deterioro de las condiciones de bienestar por la inseguridad pública y la pérdida creciente de la institucionalidad. No sólo ha crecido sustancialmente el número de inmigrantes sino también la cantidad de venezolanos que obtienen la ciudadanía norteamericana. Se ha registrado que en el curso de dos décadas a 49.513 venezolanos les fue otorgada la nacionalidad norteamericana, 27 mil de los cuales la obtuvieron en el lapso 2005-2010 (gráfico 1). Más allá de que en la práctica tenga sus bemoles, la obtención de la ciudadanía se ha considerado tradicionalmente como “un paso hacia la plena integración de los extranjeros y/o los inmigrantes en una sociedad” (Solé y Cachón, 2006). En ese sentido, la tendencia creciente de naturalizados entre la corriente migratoria de venezolanos en los Estados Unidos puede interpretarse como una señal de las expectativas de permanencia definitiva y, en consecuencia, de las escasas perspectivas de retorno a Venezuela. (Freitez, 2011, p. 22).

## CAPÍTULO 3

### GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y DISEÑO DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA PARA LA CRISIS EN LA FRONTERA COLOMBIA-VENEZUELA

#### **3. 1 Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana**

Algunos (as) autores como Rodríguez y Ramos (2019) han hecho sus recorridos investigativos y analíticos con el objetivo de aproximarse a la crisis interna venezolana, y a las particularidades del fenómeno migratorio hacia Colombia que se han generado recientemente; otros análisis como los llevado a cabo por el Banco internacional de Reconstrucción y Fomento, en conjunto con el Banco Mundial (2018) se aproximan al tema con el propósito de rastrear los múltiples impactos socioeconómicos y sectoriales que está teniendo la migración de personas desde el país vecino hacia Colombia, con un enfoque en las principales áreas receptoras; en el recorrido de otro autor como Tapia (2019) se plantea como objetivo principal analizar los impactos que ha tenido el fenómeno de migración masiva desde Venezuela hacia Colombia y la manera como el gobierno colombiano ha atendido las problemáticas que ha implicado este fenómeno.

Ahora bien, es importante señalar algunas características del panorama migratorio actual que las y los autores han mencionado en sus abordajes. En la mayoría de los trabajos se observa el fenómeno a partir de sus magnitudes cuantificables, así, de acuerdo con algunos (as) investigadores el flujo migratorio desde Venezuela a Colombia en cifras oscila entre las siguientes proporciones:

Aproximadamente tres millones cuatrocientos mil venezolanos han abandonado su país, más del 10% de la población en los últimos años, según las cifras más conservadoras. Así, la migración desde Venezuela se ha convertido en una de las cinco crisis migratorias más importantes del siglo XXI, que se suma a la Siria, la africana en el Mediterráneo, la de los rohingyas en Myanmar y la centroamericana en la frontera sur de Estados Unidos. (Rodríguez y Ramos, 2019, p. 547).

Colombia es el Estado con mayor recepción de población pues absorbe el 50 % del flujo migratorio venezolano y es paso obligado de más del 40% restante. Más de un millón de ciudadanos venezolanos han cruzado la frontera para radicarse en Colombia, en los tres últimos años, a los que se suman los más de 400 mil colombianos retornados y los casi 700 mil venezolanos que atravesaron el territorio nacional en tránsito a los países del sur, solamente entre enero y octubre de 2018. (Rodríguez y Ramos, 2019, p. 547-548).

Además de estos datos, uno de los puntos comunes que plantean algunos (as) investigadores es que esta fase más reciente del fenómeno puede entenderse como una migración mixta. Para Rodríguez y Ramos (2019) y en concordancia con Migración Colombia, lo que esto significa es que el proceso migratorio está constituido por tres tipos de migración diferenciados que son la migración de tránsito, la migración pendular y la migración con vocación de permanencia. En un sentido complementario, desde otras investigaciones se hace referencia a que es una migración mixta advirtiendo algunas similitudes presentadas entre este fenómeno con otros que están teniendo lugar en distintas partes del mundo, en este sentido, el flujo migratorio está integrado por migrantes económicos, migrantes que retornan a su país de origen y por solicitantes de refugio. A tono con las cuantificaciones, algunas investigaciones afirman:

Aproximadamente 1.235.593 personas con intención de permanencia han ingresado a Colombia desde Venezuela, incluyendo colombianos retornados y migrantes regulares e irregulares, además de número importante de migrantes pendulares y en tránsito hacia otros países. Se estima que para septiembre de 2018 habrían retornado más de 300 mil colombianos desde Venezuela, unos 468.428 venezolanos estarían con un estatus migratorio regular en el país, mientras que 361.399 estarían en proceso de regularizar su estadía. Adicionalmente, 105.766 venezolanos con intención de permanencia en Colombia tendrían un estatus de irregularidad, principalmente por haber ingresado a través de un punto fronterizo no regulado o por vencimiento de su tiempo de estadía en el país. De acuerdo con las estadísticas de Migración Colombia, durante los primeros 9 meses de 2018 unos 724.036 venezolanos habrían hecho tránsito por Colombia hacia otro país. De los 1.624.915 venezolanos que tienen

Tarjetas de Movilidad Fronteriza (TMF), expedidas para facilitar el flujo pendular ordenado desde Venezuela, un promedio de 45 mil personas la usan diariamente para cruzar la frontera con Colombia y adquirir medicamentos, acceder a servicios de educación o salud o a realizar compras en áreas fronterizas, retornando a sus hogares en Venezuela. La mayoría de los migrantes llega por la frontera terrestre (...) (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 15)

Además, los (as) académicos añaden:

El hecho de ser una migración mixta implica que existen diferencias tanto en impactos como en acceso a soluciones entre los diferentes tipos de migrantes. La población retornada, que constituye cerca del 30% del flujo migratorio con intención de permanencia, tiene derecho, como colombiana, a acceder a documentación que acredite su nacionalidad, así como a la oferta de programas sociales disponibles para connacionales según su nivel de vulnerabilidad. Por su parte, los migrantes de nacionalidad venezolana presentan una gran variabilidad en su capacidad migratoria, la cual condiciona de forma importante su estatus migratorio (regular o irregular) y, a través de este, su elegibilidad a programas sociales. Por ejemplo, los migrantes con Carné de Extranjería y Permiso Especial de Permanencia (PEP), así como ciertos tipos de visa, pueden registrarse en el sistema de salud, incluso a través del régimen subsidiado, mientras que los migrantes irregulares no cuentan con esta opción. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 16)

En relación con lo anterior, los (as) autores han mencionado algunas características importantes en torno al perfil de las personas que migran hacia Colombia. En términos comunes, hay una resonancia entre las investigaciones en cuanto a la descripción de una población que se encuentra mayoritariamente en complejas situaciones socio económicas y considerablemente vulnerable. Algunos (as) investigadores señalan:

El perfil de los migrantes desde Venezuela ha variado en el tiempo en términos de nacionalidad y estructura familiar. Antes de 2015, cerca del 75% del flujo migratorio estaba constituido por colombianos que retornaban al país, lo cual les permitió acceder a servicios, con un 62% de los retornados colombianos estando afiliados al sistema de salud colombiano. Esta población era también mayoritariamente

constituida por individuos menores a 40 años (76%), siendo 25% de estos menores de 18 años, y contaba con al menos educación media o inferior en mayor proporción a aquellos de áreas receptoras. A partir del 2016, se registra un aumento en el flujo migratorio de personas nacidas en Venezuela, incrementándose en 120% frente a 2015. En esta fase también se observa mayor presencia de menores de 18 años (52% de los migrantes nacidos en Venezuela), lo que sugiere que son grupos familiares quienes migran y no solo individuos con intención de generación de remesas. Ya en 2017, la población migrante es mayoritariamente venezolana (70%), lo que dificulta el acceso a la seguridad social en salud, con solo el 16% de los migrantes venezolanos estando afiliados. Una característica transversal a los diferentes momentos de la migración es la baja presencia de adultos mayores migrantes, con menos del 2% de los migrantes siendo menores de 64 años, comparado con 9% de la población receptora. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 58)

Puntualmente sobre la población migrante en situación de irregularidad los (as) investigadores afirman:

Los migrantes se caracterizan por tener condiciones socioeconómicas complejas. Esto es particularmente cierto para los migrantes irregulares. La población migrante tiene dos veces mayor probabilidad de estar desempleada que la población de las áreas receptoras y cerca de la mitad viven en condiciones de pobreza. En términos de salud, la población venezolana se enfrenta a una creciente desprotección en la atención médica, particularmente afectando a los migrantes irregulares, quienes están casi en su totalidad fuera del sistema de salud. Igualmente, la migración afecta el acceso y permanencia en el sistema escolar de niños y jóvenes, con un nivel de inasistencia escolar de cerca del 40% entre todos los migrantes, más del doble que la tasa de la población en áreas receptoras. La inasistencia escolar entre los migrantes irregulares es casi el doble que la de toda la población migrante. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 16)

Del análisis anterior se concluye que una política de regularización de la población migrante ayudaría a mitigar los impactos en el corto plazo en la mayoría de los

sectores y a realizar los beneficios en el mediano plazo. La regularización del estatus migratorio permitiría aliviar múltiples presiones en la provisión de servicios, incluyendo la cobertura en salud, el aprovechamiento del capital humano de los migrantes, la incorporación de los mismos en el mercado laboral y, con esto la incorporación de los migrantes en el régimen contributivo y el aumento en la inversión, el consumo y los aportes tributarios. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 23)

El Estado colombiano no tiene una política migratoria clara y la Cancillería en Colombia no tiene una unidad especializada en migración, por lo cual hay pocas capacidades instaladas para que la migración venezolana en Colombia sea regulada y no catalogada como ilegal ni enmarcada dentro de la agenda de seguridad. A su vez, los procesos de respuesta para solicitudes de refugio tienden a demorarse, por lo cual durante ese periodo los venezolanos no tienen un documento oficial que les permita trabajar formalmente, acceder a salud, etc. Es importante resaltar que hay una importante proporción de venezolanos con necesidad de protección internacional (dado que migran porque no se sienten seguros en su país de origen) y el gobierno colombiano ha invisibilizado esta problemática al darle un enfoque de migración y no de protección internacional de lo que expone a los desplazados a una mayor vulnerabilidad y los enfrenta a nuevos riesgos.

Hasta ahora, las respuestas que se han dado han sido primordialmente humanitarias, teniendo una fuerte incidencia las organizaciones sociales de base con presencia territorial, con iniciativas como generar comedores para venezolanos, brindarles información sobre rutas migratorias y sobre la comunidad venezolana viviendo allí, entre otras acciones. También se ha implementado la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), (1.600.000 TMF entregadas), que están destinadas principalmente a proveer de identificación a venezolanos que cruzaban la frontera de forma temporal para la adquisición de bienes y servicios pero que terminaban por no regresar a Venezuela. (Serbin, 2018, p. 134-135)

Particularmente sobre los (as) refugiados (as) se señala que este ha sido un tratamiento dado por parte del gobierno colombiano en proporciones reducidas, en términos elementales

porque los (as) solicitantes de refugio son un grupo reducido. Entre las razones principales identificadas para la solicitud y el otorgamiento de este estatus se encuentra, entre otras cosas, la violencia política que han recibido estas personas en su país de origen. De acuerdo con los (as) investigadores:

En la actualidad, Colombia ha provisto el estatus de refugiado a un pequeño número de venezolanos y personas de otras nacionalidades, basándose en la revisión de sus situaciones particulares y ciñéndose a las características que definen la condición de refugio. Casi la totalidad de los inmigrantes venezolanos no solicitan el estatus de refugio, debido, principalmente, a que no cumplen con las características que les daría acceso al referido estatus (como son las amenazas a su vida, libertad y seguridad). Mas bien, son considerados migrantes económicos, ya que su principal motivación para migrar es la búsqueda de mejores condiciones económicas para ellos y sus familias. Los observadores internacionales han informado que ciertos grupos específicos en Venezuela están siendo afectados de forma desproporcionada y necesitan protección internacional. Hacen notar que la crisis económica ha sido gestionada por el Gobierno de forma tal que ha afectado desproporcionadamente a grupos o individuos específicos. También informan que la mayor parte de la violencia es discriminatoria, dirigida a individuos o grupos seleccionados. Los grupos especialmente afectados son: individuos percibidos como opositores al Gobierno, personas con profesiones o posiciones susceptibles a extorsiones, personas percibidas por los grupos criminales con control territorial como opositores, miembros de comunidades indígenas (en particular los envueltos en disputas territoriales) y otras minorías como individuos LGBT. Independientemente de su estatus migratorio, los movimientos actuales comparten características claves con las crisis de refugiados que se han presentado en otros países. Esto incluye una llegada muy rápida de personas (la migración económica tradicional tiende a ser más lenta) y una proporción relativamente alta de personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Ello tiene consecuencias significativas en relación con los potenciales impactos al desarrollo en Colombia. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 52)

En concordancia con lo anterior Rodríguez y Ramos (2019) señalan como ejemplo:

Un número importante de opositores ha tenido que abandonar Venezuela por la persecución judicial o las amenazas contra ellos y sus familias. Quizás el caso más representativo es el de Julio Borges, importante líder opositor que se negó a firmar un acuerdo negociado con el Gobierno en Santo Domingo y sobre quien se desató la ira del chavismo. Entre los cientos de miles de venezolanos de la diáspora también hay unos que son objeto del refugio político. (Rodríguez y Ramos, 2019, p. 554).

Otro de los componentes de este panorama migratorio que los (as) investigadores han observado, es la distribución de la población migrante en el territorio nacional. En esta dirección, se identifica una concentración poblacional mayor en las zonas fronterizas, así como también en algunas de las ciudades principales del país. Los abordajes señalan:

En los últimos cinco años, la migración desde Venezuela a Colombia se ha concentrado principalmente en las zonas fronterizas (Norte de Santander, Arauca y La Guajira), Bogotá y la Costa Atlántica. Cerca del 80% de los migrantes se concentran en siete departamentos. Bogotá es la ciudad con mayor número de migrantes (estimado entre 88 mil y 112 mil), que representa el 9,8% del total de personas provenientes de Venezuela. Sin embargo, las zonas fronterizas son las más afectadas por su alta incidencia relativa. El número de migrantes (regulares e irregulares) como porcentaje de la población total del departamento (incidencia relativa) en las zonas fronterizas es el más alto del país. La mayor incidencia es en La Guajira, que habría recibido en 2017 entre 40 mil y 56 mil personas, lo que representa un 4,5% de la población total de este departamento. Le siguen Norte de Santander (4,3%), Atlántico (3,1%), Sucre (2,6%), César (2,3%) y Magdalena (2,2%).<sup>6</sup> (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 17).

Hasta junio de 2018, la migración irregular se concentra en Arauca, La Guajira y Norte de Santander. En estos departamentos fronterizos, más del 5% de la población son migrantes irregulares. En términos relativos, Arauca es el departamento más afectado por este tipo de migración, donde los irregulares representan el 9,7% de la población total. En segundo y tercer lugar se ubican La Guajira (7,2%) y Norte de Santander (5,6%), respectivamente. En términos absolutos, estos departamentos han

recibido a más de 100 mil familias provenientes de Venezuela: Arauca (16 mil), La Guajira (39 mil) y Norte de Santander (49 mil).<sup>7</sup> (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 17).

En concordancia con lo anterior Rodríguez y Ramos (2019) indican:

La migración se está distribuyendo en las grandes ciudades colombianas: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, pero tiene serias afecciones sobre los departamentos y municipios de tránsito. En el documento CONPES 3950, Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, se establecen tres áreas de influencia, a saber:

<<En el área de influencia 1 confluyen aquellos municipios que son los principales receptores de migrantes provenientes de Venezuela, especialmente porque son fronterizos y sirven tanto de punto de llegada como de despensa de abastecimiento en materia de salud y alimentación (migración pendular). [...] El área de influencia 2 se caracteriza por ser atractiva para el asentamiento de los migrantes venezolanos, sin importar su estatus migratorio. Si bien los municipios ubicados en esta área cuentan con mayores capacidades institucionales, estos se enfrentan a retos de déficit habitacional, informalidad laboral, aumento en los cupos e instalaciones escolares, entre otros. [...] Y] en el área de influencia 3 se aglomeran los municipios que sirven como lugares de paso utilizados por la población migrante para llegar a un destino final que no está ubicado en Colombia y sí muy seguramente en la parte sur del continente. (CONPES 3950, 2018, pp. 42-43)>> (Rodríguez y Ramos, 2019, p. 562).

Además, con la mirada hacia las zonas fronterizas las investigaciones dan cuenta de unas características concretas que apuntan a incidencias más agudas de la migración en estos lugares a razón de varias complejidades. Por una parte se menciona de manera reiterada el rezago y atraso histórico que han tenido estas áreas en términos de desarrollo, lo que implica, entre otras cosas, la complejización de las condiciones de acogida; por otro lado, se trae a colación a su vez, el trasfondo de violencia en el que convergen por ejemplo la presencia de distintos actores armados legales e ilegales entre los cuales se destacan algunos grupos guerrilleros como el ELN, así como también, algunas organizaciones del crimen organizado que hacen parte del mercado criminal del narcotráfico que circulan por estas porosas áreas con considerables márgenes de dominio territorial. Con respecto a este último punto, en

algunos de los abordajes se establece un vínculo con el nuevo tratamiento de este conflicto armado por el Acuerdo de Paz con las guerrillas de las FARC y que modifica, ya por el sendero de lo que han denominado posconflicto, el tratamiento de la migración en estas zonas. El recorrido especificado de estos puntos es el siguiente:

Siete departamentos colombianos y cuatro estados venezolanos convergen en los 2.219 kilómetros de frontera común, la más importante y activa para los dos países, la más dinámica de Suramérica y la segunda más compleja del continente después de la frontera entre México y Estados Unidos. Por dicha frontera hoy entran y salen de Colombia un promedio de 70 mil venezolanos diariamente por los siete pasos legales, que llegan a registrar picos de hasta 90 mil. De ellos, un número que varía entre los dos a cinco mil se quedan en territorio colombiano cada día, sin olvidar que por la falta de documentación una cantidad similar o mayor se ve obligada a realizar el paso irregularmente, lo cual evidencia uno de los fenómenos de movilidad humana más importantes del mundo. (Rodríguez y Ramos, 2019, p. 548).

Con esta característica presente, cabe anotar el hincapié que se hace desde distintos abordajes en ciertos elementos que configuran el estado de vulnerabilidad de la población que migra, el atraso histórico de estas zonas, así como los conflictos que allí tienen lugar y que han recibido un tratamiento desde la violencia o la omisión, tal como se mencionó recientemente, se ramifican y dan cuenta, según las distintas reflexiones, de algunas variables que implican dichos aspectos; verbigracia, el atraso en el que se encuentran estas áreas limítrofes, es uno de los componentes cruciales que conjugan los escenarios de precariedad y desatención al que llega la población que migra de manera masiva, así como de la población local que ya debe enfrentar problemáticas previas. Algunos (as) autores aseveran al respecto:

Las zonas receptoras fronterizas han estado históricamente rezagadas en su desarrollo con respecto al resto del país. Estos municipios presentan brechas importantes en términos de su nivel de desarrollo económico y acceso a servicios básicos, y en su mayoría tienen una densidad poblacional menor al de otras regiones del país. Adicionalmente, son áreas donde la pobreza se ha reducido más lentamente. A pesar de los esfuerzos gubernamentales recientes en materia de fortalecimiento de la institucionalidad y aumento de inversiones en áreas de frontera, la llegada de

migrantes ha obligado a las autoridades locales a responder a las necesidades de las nuevas familias, sumando a las presiones ya existentes para reducir las brechas de provisión y calidad de los servicios. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 17)

Además del atraso de estas zonas, complementando la descripción del clima de vulnerabilidad, se señala con respecto al otro componente que es la violencia de trasfondo:

La presencia de grupos armados al margen de la ley y de economías ilegales en zonas de frontera exacerbaban las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes venezolanos en estas áreas. La frontera binacional entre Colombia y Venezuela se ha caracterizado por ser un área con presencia y actividad de grupos armados ilegales, incluyendo el ELN, organizaciones criminales y, más recientemente, disidencias de las FARC, debido a la importancia estratégica de estas zonas para el sostenimiento de economías ilegales. Los cientos de trochas ilegales que se expanden a lo largo de la frontera son aprovechados para contrabando, narcotráfico, tráfico de armas, minerales y personas por estos grupos. Los migrantes venezolanos irregulares usan en su mayoría los pasos ilegales por carecer de la documentación necesaria para pasar los controles migratorios de los gobiernos, tanto de Colombia como de Venezuela, lo que aumenta el riesgo de contacto con grupos armados o con grupos de traficantes ilegales. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 88)

Una de las variables relacionadas con este punto que los (as) teóricos (as) observan es la relación con la irregularidad de fracciones de la población migrante que, por diversas razones, han ingresado al país por pasos no autorizados y que no pueden “legalizar” su estadía en Colombia. Los (as) investigadores señalan:

Los migrantes, particularmente los irregulares, están en riesgo de ser reclutados voluntaria y forzosamente por grupos armados ilegales. Reportes indican que, en Arauca, Vichada y Norte de Santander, migrantes venezolanos han sido reclutados por parte de actores armados como informantes, combatientes o como parte de redes de economías ilegales (microtráfico y venta de estupefacientes, transporte de droga hacia Venezuela, contrabando de combustibles hacia Colombia y en zonas rurales, esta población se ha vinculado a las ofertas de trabajo de la producción de cocaína

como raspachines). En especial situación de vulnerabilidad y riesgo se encuentran jóvenes y menores de edad, quienes corren el riesgo de ser reclutados por grupos armados y otras estructuras criminales. En Vichada, específicamente, son reclutados para la explotación de las minas ilegales que controlan las disidencias y el ELN. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 88-89)

Desde otra investigación se afirma que:

Se destaca cómo la confluencia del proceso de posacuerdo con las FARC-EP y el fenómeno migratorio ha representado el crecimiento de la influencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el área. Por un lado, el ELN ha llenado los vacíos dejados por la salida de las FARC-EP, y por el otro, ha reclutado migrantes venezolanos para fortalecer sus filas. (Rodríguez y Ramos, 2019, p. 565)

Otra de las interesantes variables que los (as) autores han identificado en relación con este trasfondo de violencia tiene asimismo que ver con los actores armados y con el dominio territorial que han alcanzado en los territorios fronterizos, de acuerdo con los informes, dicho dominio ha permeado inclusive la administración de los flujos migratorios que, además de llevarse a cabo por medio del manejo institucional del Estado colombiano, también es realizada por organizaciones delictivas que por ejemplo, ejercen control territorial a partir de dinámicas paralelas de regularización de población migrante que ingresa a territorio colombiano. En palabras de los (as) académicos:

En zonas de frontera con presencia institucional limitada se han generado estructuras de gobernanza paralelas para regular la migración venezolana. En áreas en las que grupos armados ejercen control social, estos están regulando la presencia y comportamiento de migrantes venezolanos, regulando la entrada de migrantes y expulsándolos en caso de no tener una recomendación de un local que garantice su permanencia y su trabajo, o de encontrarse en situación de calle. Así mismo, regulan el ejercicio de actividades que consideran perjudiciales para las comunidades locales como el consumo de drogas o el ejercicio de la prostitución, o exigen que poblaciones particulares abandonen las zonas que controlan, como es el caso de la población LGBT. En Arauca y el Catatumbo se han reportado casos en los que las mismas

comunidades han desarrollado mecanismos para la regulación de la población migrante, a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC). Estas han adelantado procesos de registro de los venezolanos que llegan a sus veredas y corregimientos, limitando su estancia a aquellos que se encuentran realizando una labor asalariada. Según las JAC, estos procesos les han permitido regular que esta población no llegue a delinquir a sus territorios. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 88-89).

Desde el punto de vista de Rodríguez y Ramos (2019) no obstante se han observado estas dinámicas de incidencia de ciertos actores armados en el proceso migratorio y de acogida no es idóneo priorizar un manejo securitista de dicho proceso; esta es una de las ideas fundamentales que las y los autores han edificado en común. De acuerdo con su abordaje particular se señala que:

No obstante, se debe tener cuidado de no securitizar la movilidad humana. Si bien la llegada de migrantes es instrumentalizada por los actores ilegales y aprovecha las condiciones estructurales, no se puede terminar responsabilizando a la migración de los problemas existentes previamente (...) El fenómeno migratorio requerirá un manejo armonioso con las condiciones que se desprenden del posacuerdo, no se puede olvidar que entre los colombianos retornados hay un contingente importante de víctimas del conflicto que se habían desplazado a Venezuela, sobre todo en la década pasada, y que ellas requieren un doble tratamiento: colombianos retornados y víctimas. (Rodríguez y Ramos, 2019, p. 565).

Ahora bien, otro de los asuntos importantes que es contemplado por los (as) teóricos es sobre determinados elementos que, si bien pueden ser desafiantes en términos de su materialización o implementación, también pueden ser sobre todo oportunidades que podrían beneficiar o cuanto menos constituir unos atenuantes ciertos en el impacto de la crisis migratoria en el país. En estos términos, algunos de estos elementos que se han mencionado tienen que ver con el proceso de integración de la población migrante que decide quedarse de manera indefinida en Colombia.

Algunos (as) autores se han aproximado a este punto a partir del enfoque histórico desde el cual se observan determinados antecedentes configuradores de una cercanía entre ambas

naciones, este es uno de los aspectos que, a juicio de los (as) teóricos puede ser crucial en términos de integración. De acuerdo con lo planteado por Rodríguez y Ramos (2019):

Dos elementos caracterizan la migración venezolana a Colombia: las redes existentes por los procesos migratorios de colombianos a Venezuela y los vínculos histórico-culturales. Los cálculos de los consulados colombianos en Venezuela estiman la presencia de 3,4 millones de compatriotas radicados en ese país, entre migrantes colombianos y sus familias, que tendrían por lo tanto derecho a reclamar la nacionalidad. Ello significa que casi todas las familias venezolanas tienen algún tipo de contacto o relación con Colombia, redes que terminan facilitando el proceso migratorio (...) Los primeros contingentes del fenómeno de movilidad humana tenían la posibilidad de reclamar la nacionalidad colombiana, sobre todo después de la arbitraria expulsión de colombianos de 2015, pero en el último año es mayor la proporción de venezolanos migrando que de retornados colombianos. No obstante, dichas redes han jugado un papel fundamental en el proceso migratorio e igualmente lo jugarán en la integración social. (Rodríguez y Ramos, 2019, p. 565-567).

La otra característica que juega en favor del proceso migratorio son los vínculos histórico-culturales. Desde el descubrimiento del territorio que hoy es Venezuela (1498) hasta el inicio de las guerras de independencia (1810), los dos Estados fueron parte de la misma unidad política durante 312 años y tan solo tienen 189 años de vida independiente desde la separación de Venezuela (1830) hasta hoy. (Rodríguez y Ramos, 2019, p 567).

Dicho pasado común y los paralelismos históricos hacen que el proceso de migración se facilite. Los sentimientos de hermandad entre las naciones, los personajes históricos comunes, los relatos e imaginarios nacionales compartidos, facilitan comparativamente el proceso migratorio. No obstante, también se tienen diferencias que complican el proceso de integración social. (Rodríguez y Ramos, 2019, p 567).

Desde otras investigaciones se habla de beneficios provenientes de este proceso migratorio especialmente en términos de desarrollo, advirtiendo el vínculo inversamente proporcional entre dichos beneficios y las vulnerabilidades en las que se encuentra la población. De acuerdo con lo anterior algunos (as) autores afirman:

La migración hacia Colombia acarrea impactos negativos, pero también puede generar beneficios económicos y sociales. Para que dichos beneficios afloren, es necesario mitigar las vulnerabilidades que la migración genera en el corto plazo. Aun siendo predominantemente económica, la migración desde Venezuela sucede en un contexto de vulnerabilidad, lo que implica una menor capacidad de distribuirse hacia áreas donde pueden realizar su potencial económico e integrarse socialmente. Por ende, se genera un choque demográfico que puede desequilibrar los mercados locales, generar alzas en los precios de vivienda y de bienes de consumo y saturar la capacidad local de prestación de servicios públicos, ya de por sí limitada en zonas receptoras. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 24)

En esta misma dirección y en términos de políticas públicas, de acuerdo con los (as) investigadores la migración será una oportunidad para la descentralización. De acuerdo con lo señalado, dado el impacto multidimensional de este proceso migratorio, no solo será crucial el gobierno nacional, sino que asimismo tendrán un importante rol los gobiernos locales y regionales en la gestión migratoria de cada jurisdicción. Así, la descentralización se presenta como una oportunidad, con el entendido de que, dependiendo de cada zona específica del país, el impacto migratorio presenta características particulares y, en consecuencia, una serie de demandas especificadas que deben ser atendidas por las distintas autoridades competentes. En relación con esto se señala:

En otras palabras, corresponderá al Gobierno nacional la coordinación y el seguimiento del fenómeno migratorio, pero su resolución estará realmente en los gobiernos locales y departamentales, quienes deberán atender las problemáticas que se desprenden de la movilidad humana venezolana, así como la administración, pero sobre todo la consecución y la generación de dichos recursos. Es así como se puede afirmar que la migración será una oportunidad para la descentralización. (Rodríguez y Ramos, 2019, p 572).

Ahora bien, otro de los aspectos que los (as) autores han contemplado tiene que ver con las demandas que este fenómeno va generando y que deben ser atendidas por el Estado colombiano. De acuerdo con los distintos planteamientos, se parte de la idea fundamental de que es necesaria la implementación de una política migratoria integral en la que prime un

enfoque en los derechos humanos de las personas migrantes. Tapia (2019) recoge esta idea base que han perfilado los (as) demás investigadores y afirma:

Se encontró que el gobierno colombiano debe adoptar una política integral, donde se atiendan a los migrantes venezolanos en todos los sectores, se propenda por la inclusión y se mitigue la xenofobia, una política pública estructural basada en los principios constitucionales y los tratados internacionales, donde se priorice el valor de los seres humanos y la vida sobre las demás cosas. (Tapia, 2019, p. 141).

Además de esta política integral y humanista, como punto de partida los (as) teóricos mencionan asimismo la importancia de una apropiada decantación que permita la atención diferenciada de dichas demandas. De acuerdo con el abordaje:

Igualmente, se concluye que los impactos se concentran en regiones y poblaciones específicas, lo cual demanda una aproximación geográfica y demográficamente diferenciada. La migración se concentra en áreas tradicionalmente rezagadas, poniendo mayor presión en sistemas ya de por sí limitados. Los más vulnerables entre la población receptora y los migrantes son también quienes se verán afectados de forma desproporcionada por la migración. La adecuada mitigación de estos impactos serán claves para asegurar la resiliencia del país ante el fenómeno migratorio. Los mecanismos regionales de diálogo de política migratoria serán claves para mitigar riesgos de sobre-concentración de la migración en Colombia. La experiencia internacional sugiere que una aproximación regional a la migración bajo la cual otros países latinoamericanos den beneficios similares de permanencia, empleabilidad y acceso a servicios a los migrantes conlleva una mejor distribución del impacto migratorio. Por ende, apoyar el diálogo y la creación de política a nivel regional será clave para que Colombia pueda gestionar los riesgos asociados con la migración. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 23-24)

A parte de los aspectos que los (as) autores consideran ideales, se advierten algunos puntos relevantes de lo que ha sido el manejo de esta crisis. Algunos son inferibles, sin embargo, la mayoría están enlistados en palabras de los (as) académicos:

Esta nueva dinámica migratoria se caracterizó, inicialmente, por los siguientes aspectos:

- Limitaciones en la articulación entre la respuesta del Gobierno central y la de los gobiernos departamentales y municipales.
- Instrumentos de política migratorios inadecuados para atender un proceso de inmigración.
- Ausencia de rutas de atención para migrantes venezolanos.
- Limitaciones en los canales de transmisión de las decisiones tomadas por el Gobierno central a los actores encargados de atender a los colombianos retornados y migrantes venezolanos, así como de orientación para estos últimos.
- Insuficiente personal para atender el incremento de los flujos migratorios.
- Evidencia limitada para la toma de decisiones de política, debido a limitaciones en los sistemas para recolectar y analizar la información sobre los flujos migratorios regulares e irregulares. (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p.73-74)

Entre las demandas concretas que se mencionan es posible destacar algunas que se reiteran entre los distintos planteamientos que son, por ejemplo, la “Creación de programas de atención en todos los sectores a los migrantes venezolanos que la requieran sin distinción alguna”(Tapia, 2019, p. 145). Esta primera demanda es relacionada en algunos trabajos con la necesidad de atención humanitaria apuntando a la importancia de posibilitar el ejercicio de los derechos de las personas migrantes, así como su acceso sus necesidades básicas. En palabras de otros investigadores es necesario “Dar un tratamiento homogéneo: esto significa, dar igualdad de oportunidades para migrantes y nacionales, evitando potenciales brotes de xenofobia y exclusión” (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 25)

Otra de las demandas que se exponen en común es sobre la integración de las personas migrantes en sociedad. Algunos (as) autores como Rodríguez y Ramos (2019) lo señalan en sus recomendaciones como la necesidad de un registro y caracterización permanente de la

población, con el fin, en primera medida de tener la información de base para estructurar las políticas públicas que se necesitan, y facilitar la integración, especialmente en términos de servicios sociales.

Desde el punto de vista de otros abordajes, la integración se entiende como el desafío institucional que tiene el Estado colombiano de, como primera medida, dispersar a la población migrante por el territorio nacional, y posteriormente, facilitar las relaciones económicas y sociales que necesitan las estas personas en sus lugares de destino en aras de que haya integración cierta. Para algunos (as) teóricos la concentración de personas migrantes en ciudades principales o en zonas fronterizas obedece a una invisibilidad del fenómeno y resulta más idóneo la dispersión ordenada de las y los migrantes en el territorio nacional, una de las bondades de esto de acuerdo con Rodríguez y Ramos (2019) es que : “Otros procesos migratorios han disminuido el impacto y las respuestas adversas, limitando la movilidad de la población migrante y direccionando su acogida para convertirla en un instrumento de desarrollo en áreas con falencias poblacionales” (Rodríguez y Ramos, 2019, p. 574-575).

Además, una demanda no común sino planteada desde una de las investigaciones que se puede referenciar es la armonización del manejo migratorio con la etapa de posacuerdo que enmarca la situación del país, de acuerdo con lo planteado en el abordaje de Rodríguez y Ramos:

El fenómeno migratorio llega en un momento de transición en Colombia, producto del posacuerdo con las FARC-EP, mismo momento que requiere un redimensionamiento de las regiones y áreas afectadas por el conflicto, por lo que resulta necesario trabajar conjuntamente el proceso de implementación del acuerdo armonizado con los flujos migratorios, para evitar nuevas conflictividades o la inserción de la migración en las dinámicas de los nuevos actores armados y las disidencias. (Rodríguez y Ramos, 2019, p. 574-575).

Un último ejemplo de demanda particular que se puede citar es sobre una “Política binacional Colombo-venezolana de articulación para que los migrantes venezolanos [con vocación de retorno] retornen a su país” (Tapia, 2019, p. 145).

### **3. 2 Retos de gobernabilidad en la zona fronteriza y gestión administrativa e institucional de las migraciones en la frontera colombo-venezolana**

El fenómeno migratorio en la zona de frontera colombo-venezolana ha convocado, entre otras cosas, el monitoreo y análisis de las gestiones administrativas llevadas a cabo para atender este fenómeno sin precedentes. Dado que es un tema de múltiples aristas, para algunos autores como Polo; Serrano y Triana (2018) es importante hacer un recorrido sobre el fenómeno migratorio colombo-venezolano extendiendo la mirada hacia algunos desafíos determinantes en términos de gobernabilidad fronteriza, abarcando algunos aspectos de seguridad en la zona fronteriza. A continuación, a Balen y De Zubiría (2018) les interesa un análisis sobre los vacíos de protección legal y sobre las necesidades en términos de asistencia humanitaria que están afectando negativamente a la población migrante, así como también el rol que han desempeñado algunas organizaciones internacionales, con la inquietud de fondo de determinar algunos componentes claves de una política migratoria integral y justa.

Una autora como López (2018) por su parte, se pregunta si las políticas públicas que ha ejecutado el Estado colombiano en el periodo comprendido entre 2015 y 2018 tienen correspondencia con los lineamientos que se han determinado a partir de los distintos tratados internacionales en materia de derechos humanos, refugio y migración. Reina; Mesa y Ramírez (2018) enfocan su abordaje en los principales elementos que deben considerarse en clave de estructurar una política pública migratoria que responda con suficiencia a los distintos desafíos que propone este fenómeno migratorio binacional más reciente.

Teniendo en cuenta estos ingredientes se presenta a continuación el recorrido indagatorio y analítico que los (as) teóricos (as) han planteado en torno a los temas enunciados.

Inicialmente, es importante mencionar que los (as) investigadores por lo general plantean un panorama que da cuenta de la situación migratoria en la frontera teniendo presentes varios aspectos claves. Por ejemplo, un punto de partida común entre varios planteamientos para hacer los recorridos es el cierre fronterizo unilateral de 2015, sobre el cual algunos (as) investigadores señalan:

No es sorpresa, entonces, que las relaciones diplomáticas en este periodo hayan sido frágiles y cambiantes, aunado al choque en los términos de intercambio que sufrieron

ambos países desde finales de 2014 y que particularmente en Venezuela ha derivado en una profunda crisis económica. En 2015 Maduro ordenó cerrar la frontera con Colombia e inició un proceso masivo de deportación de colombianos que residían en Venezuela, afectando significativamente el comercio en la región fronteriza. A pesar de la reapertura en el segundo semestre de 2016, la crisis económica de Venezuela que se materializa en una escasez de alimentos, una hiperinflación y la devaluación acelerada del Bolívar, ha generado una emigración masiva. Miles de Venezolanos han cruzado la frontera hacia Colombia en busca de mejores oportunidades, ya sea como lugar de destino o de tránsito para establecerse en otro país. (Reina; et al, 2018, p 102).

Desde otro abordaje los (as) teóricos (as) afirman:

En ese periodo de incidentes bilaterales, y como un hito de seria importancia para el desarrollo de este trabajo, la crisis del 2015 entre ambos países es un punto de inflexión. Tras el cierre fronterizo decretado por el presidente venezolano Nicolás Maduro (2015 hasta hoy), se implementa la activación del estado de excepción en los estados federales fronterizos de Zulia, Táchira, Apure y Amazonas, para restablecer el orden público por hipotéticas incursiones paramilitares en Venezuela desde territorio colombiano. Dicho estado de excepción provocó deportaciones masivas, sin previo aviso, de colombianos y personas con doble nacionalidad que residían en dicho país, en el que sus hogares fueron demolidos y su salida del país fue forzada. (Polo; Et al, 2018, pp. 31).

Además de este punto de partida, es común entre varios desarrollos la referencia que se hace al estado, por lo general deteriorado, de las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela. No obstante, se ahondará más adelante sobre este punto de relaciones diplomáticas, que de acuerdo con los informes ha influido en el estado de cosas fronterizo actual, es importante mencionar por lo pronto algunos de los sucesos claves que los (as) teóricos (as) han señalado. De acuerdo con el informe de Reina; Mesa y Ramírez (2018), es notorio el distanciamiento entre ambos gobiernos aproximadamente desde 1999 y estos desencuentros han seguido teniendo lugar hasta la actualidad; orientaciones ideológicas distintas en cada gobierno, intereses económicos diferentes, así como también la posición

particular de cada país con respecto a Estados Unidos han sido algunas de las variables subyacentes identificadas.

Ahora bien, otro de los aspectos panorámicos observados, alude a la alta frecuencia de la migración transfronteriza hacia Colombia y en este sentido, la gran extensión de la frontera binacional es destacada como uno de los factores determinantes en estas direcciones por las que ha optado la población migrante. De acuerdo con algunas investigaciones:

Las dos fuentes citadas anteriormente<sup>5</sup> también dan luz sobre el destino de esta migración. Ambas coinciden en que los países que concentran el mayor stock de venezolanos son, en orden de importancia, Colombia (entre 30% y 35% del total), Perú, Estados Unidos, España, Chile y Argentina. En medio de esta situación, Colombia sobresale como el destino más atractivo para los migrantes que escapan de la crisis por una serie de razones. En primer lugar, la cercanía geográfica y el tamaño de la frontera no solo hacen a Colombia el país más sencillo de alcanzar, sino que también es un paso obligado para dirigirse a otros países de la región como Ecuador o Perú. (Reina; et al, 2018, p. 106).

Asimismo, como otro elemento de este panorama y en clave de las magnitudes que ha adquirido la crisis actual se destaca el cambio que ha sufrido el fenómeno en términos de dispersión territorial de la población migrante, a partir del cual ha pasado de tener inicialmente unas proporciones mayoritariamente fronterizas en términos de concentración poblacional, a posteriormente impactar en mayor medida el territorio nacional colombiano, en estos términos, algunos (as) autores afirman:

De acuerdo con Santana (2009), la dispersión territorial de la migración venezolana en Colombia se asentaba principalmente en la región fronteriza con el Táchira venezolano, al igual que una presencia disgregada en la región Caribe y en las grandes urbes del país. Se destaca la presencia de venezolanos en los departamentos de Norte de Santander (8.303), Distrito Capital de Bogotá (4.578), Atlántico (3.984), y Bolívar (3.898), además de contar con una presencia relevante en el Valle del Cauca (2.664), y en los departamentos de Antioquia (2.655), Santander (2.283), Magdalena (1.369),

---

<sup>5</sup> La Encuesta de Calidad de Vida (ENCOVI) y los informes sobre las tendencias migratorias en los países de la región, realizados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Sucre (1.290) y Córdoba (1.219). No obstante, si comparamos estos registros con los nuevos referentes estadísticos aportados por el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) (2018), es posible evidenciar que el fenómeno migratorio venezolano mutó de estar en una dimensión fronteriza, a ser una población de profundo impacto a lo largo de la geografía nacional, sin mencionar un incremento exponencial del número de venezolanos en Colombia, el cual registra 442.462 personas para 2018, cifra histórica en los registros migratorios. Dentro de la nueva configuración (Gobierno de Colombia, 2018), aunque se mantiene una fuerte presencia de venezolanos en departamentos fronterizos como Norte del Santander (82.286) y La Guajira (74.874), se resalta una presencia de mayor calado en departamentos de gran peso demográfico como Atlántico (42.771), Bogotá (43.483), Antioquia (21.850) y Valle del Cauca (16.572); niveles que superan ampliamente a los registros anteriores. (Polo; Et al, 2018, pp. 43).

Otro aspecto de gran importancia abordado con relación al panorama migratorio fronterizo tiene que ver con la configuración de algunos escenarios de ilegalidad que no se han atendido de manera conjunta por parte de los gobiernos a ambos lados de la frontera. Algunos de los factores que se asocian a la proliferación de estos contextos son, por ejemplo, en términos geográficos, la porosidad de la frontera binacional y en términos de política exterior, el deterioro de las relaciones bilaterales que ha afectado negativamente el manejo adecuado de estas problemáticas por parte de las autoridades legales. De acuerdo con algunas investigaciones, por ejemplo, con un énfasis en el factor geográfico se afirma:

No obstante, durante los últimos diez años el tema de la porosidad de la frontera colombo-venezolana ha incidido directamente en los diversos escenarios de ilegalidad que han prosperado en esta zona, tales como la presencia de grupos armados al margen de la ley, además de la transformación misma del fenómeno del narcotráfico, del contrabando, del tráfico de migrantes y de la creciente desconfianza política que se ha dado como resultado de los proyectos políticos divergentes que se desarrollaron en los escenarios internos de ambos países. A pesar del crónico estado de crisis económica y política en Venezuela, dentro del cual no existe una definición clara de roles y responsabilidades sobre los elementos críticos de la frontera por parte

de los Estados colombiano y venezolano, los escenarios de crisis en las relaciones bilaterales han estado vigentes durante los últimos años; desencuentros que han repercutido nocivamente en el desarrollo de una agenda de cooperación y lucha conjunta. (Polo; Et al, 2018, pp. 50).

Desde otros abordajes se destacan los desafíos que van surgiendo conforme se prolonga los pasos masivos por las zonas fronterizas:

A medida que la crisis en Venezuela se agudiza, se hacen visibles algunas preocupaciones en materia de seguridad que es importante abordar: i) el incremento en los indicadores de criminalidad en la región de frontera y el control territorial de organizaciones al margen de la ley ante el alto influjo de migrantes; ii) el incremento de las rutas de narcotráfico y comercio de drogas; iii) el aumento del contrabando y la venta de armas como mecanismo de arbitraje económico de los venezolanos; y iv) la posibilidad de una agresión militar a Colombia. (Reina; et al, 2018, p. 140).

Con respecto a la primera preocupación que los (a) autores manifiestan, vale señalar que, si bien algunas problemáticas como la prostitución o la delincuencia han aumentado en las zonas fronterizas, no es acertado afirmar que la población migrante llega a delinquir. De acuerdo con el abordaje citado anteriormente, del aumento en las cifras de los fenómenos mencionados sólo una pequeña fracción corresponde a la población migrante, mientras que la proporción mayor de este registro de delitos está conformado por personas locales. En palabras de los (as) investigadores:

En ese sentido, la prostitución, la delincuencia y la indigencia han aumentado en las áreas fronterizas, especialmente después de que se reabrió la frontera en 2016. Las cifras de la Policía Nacional muestran un aumento significativo en el número de delitos entre 2013 —año de inicio de la crisis— y 2017, y de manera relevante entre el 2015 y 2016, periodo en el que se cerró y se abrió de nuevo la frontera para tránsito migratorio. No obstante, aunque se evidencia un incremento en el número total de delitos a lo largo de este periodo, la proporción de aquellos cometidos por nacionales venezolanos es apenas una fracción de estos. Al mirar el tamaño de la migración

venezolana, y compararlo con el número de delitos cometidos por venezolanos en la región de frontera, no se puede afirmar —como se ha visto en los medios de comunicación— que los migrantes venezolanos estén llegando al país con el propósito de delinquir. En otras palabras, no es un comportamiento generalizado a la población migrante. En cambio, parecería que los problemas de inseguridad, que pueden estar relacionados con el flujo migratorio, se deben más a una intensificación de la actividad de organizaciones criminales que hacen presencia en esa región. (Reina; et al, 2018, p. 140-141).

En relación con lo anterior, de acuerdo con el abordaje de López (2018) ya algunas autoridades colombianas se han pronunciado con respecto a estas problemáticas que se han considerado como agravantes de la situación de seguridad. De esta manera, la autora destaca un pronunciamiento de la Corte constitucional colombiana en el cual se reconoce el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las personas migrantes en estas zonas. En palabras de la autora:

Posteriormente, la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-073 de 2017 tuvo la oportunidad de pronunciarse acerca del caso venezolano. Lo anterior, debido a una acción de tutela en la que se consideraba vulnerado el derecho al trabajo y a la igualdad, entre otras prerrogativas. Lo anterior, por cuestión de la prohibición y cierre de un establecimiento de comercio dedicado a la prestación de servicios sexuales en donde fueron encontradas mujeres venezolanas ejerciendo la actividad de la prostitución. En esta sentencia, el Alto Tribunal expuso que las personas venezolanas se encuentran en un estado alto de vulnerabilidad debido a sus condiciones socioeconómicas, situación que las hace proclives a ser víctimas de actividades ilícitas que pueden afectar sus derechos fundamentales, tal en el caso de la explotación sexual. Sobre esto, la Corte indicó lo siguiente: “Ahora bien, situaciones particulares de carácter socioeconómico son las que seguramente han llevado a estas mujeres venezolanas a migrar hacia Colombia para realizar esta clase de actividades, viendo en el paso de la frontera una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida. Estos eventos hacen que estas últimas estén en una situación de vulnerabilidad que facilita

su explotación sexual, e incluso la trata de personas”. (Corte Constitucional, sentencia T-073 de 2017). (López, 2018, p. 20)

En un sentido complementario otros (as) autores señalan:

es necesario comprender que todas estas nuevas tendencias de migración son elementos que nos permiten argumentar la seria relevancia del presente escenario en frontera. Teniendo en cuenta que todos estos elementos que han configurado una nueva forma de migración dentro de la región, el desarrollo de una política de Estado concisa, basada en los principios de la acción humanitaria, la cooperación bilateral y el apoyo internacional para garantizar un espacio de seguridad humana en la frontera, es de vital importancia revisar las iniciativas desarrolladas para la consolidación de una gobernabilidad en las zonas de frontera; zonas que pueden convertirse en grandes oportunidades o amenazas de corte económico, social y político. (Polo; Et al, 2018, pp. 45-46).

Desde la perspectiva de otros abordajes las gestiones administrativas que ha llevado a cabo el gobierno colombiano han iniciado a partir del cierre fronterizo de 2015. De acuerdo con López (2018):

Teniendo en cuenta esta inmigración, especialmente, la que se refiere a la última oleada, es que el Gobierno colombiano comenzó a tomar medidas frente a la crisis migratoria venezolana a partir del momento en el que debido a la declaratoria de un Estado de Excepción decretada en Venezuela, se deportaron a Colombia miles de ciudadanos colombo venezolanos, situación que causó una crisis política, social y humanitaria en la frontera y que originó una declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional, la cual se estableció a través del Decreto 1770 de 2015. (López, 2018, p. 19)

A partir de estos acontecimientos, si se realiza un estudio detallado de la evolución de nuevas tendencias migratorias en Colombia, se parte de la desventaja de la carencia estadística sobre este tema, y también de la irregularidad migratoria a causa de la porosidad de la frontera colombo-venezolana. Además de la existencia de un periodo de trece años sin una actualización censal, no hay bases estadísticas para la revisión de las evoluciones de las

migraciones extranjeras en Colombia en cifras oficiales; asimismo, no existe una política migratoria integral y actualizada a las nuevas realidades migratorias del mundo y de Colombia como Estado que ha venido presentando un cambio de rol estratégico para los flujos migratorios, del tránsito a la recepción. Sin embargo, metodológicamente es posible realizar una revisión desde la evolución del volumen de flujos migratorios de entrada al país, la cual puede ser una herramienta bastante importante para comprender de forma dinámica la evolución de este fenómeno durante los últimos diez años. (Polo; Et al, 2018, pp. 43).

Asimismo, se señala:

Teniendo en cuenta que Migración Colombia es la encargada del control fronterizo del país, lleva un registro preciso de la magnitud de la migración en situación regular con vocación de permanencia. Sin embargo, en el caso de los irregulares, recurre a encuestas locales en zonas de frontera y a estadísticas de controles que le permiten realizar estimaciones. No obstante, con el fin de contar con un registro que permita identificar a la migración irregular y de paso poder entregarles información para regularizar su situación migratoria para poder acceder a servicios básicos, el Gobierno ha lanzado diferentes programas como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) o las dos etapas del Permiso Especial de Permanencia (PEP). Pero no fue hasta que la reciente creada Gerencia de la Frontera con Venezuela de la Presidencia de la República, con la ayuda logística de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), desplegara el Registro Administrativo para la Migración Venezolana (RAMV) que se pudo obtener información de primera mano de las personas con situación irregular(...)Por lo tanto, en cuanto a la magnitud o tamaño de la migración, las fuentes oficiales corresponden a Migración Colombia, con el registro de los regulares y las estimaciones de los irregulares, y los resultados del RAMV, con el registro administrativo de los irregulares. (Reina; et al, 2018, p. 108).

Además, entre las particularidades que se han presentado, se han detectado casos sobre registros de nuevos migrantes con procesos incompletos de regularización:

No obstante, lo novedoso del caso es que, debido a las condiciones críticas de emergencia política y social dentro de la coyuntura política de Venezuela, las tendencias dan visos de que estas poblaciones tienden a ser nuevos migrantes sin un

proceso completo de regularización documental. Por ejemplo, los registros de Migración Colombia (2017) señalan un progresivo decrecimiento del número de entradas de venezolanos con visado temporal de trabajo, en el que se pasó de percibir un pico de 11.296 entradas para 2012, a registrar solamente 2.806 movimientos de entrada de personas con visado temporal para 2017. (Polo; Et al, 2018, pp. 44-45).

Además, puntualmente sobre el manejo de información relativa a las áreas de frontera es posible destacar como ejemplo de iniciativas interinstitucionales de registro de información de población migrante la creación del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). De acuerdo con algunos (as) autores estas iniciativas que se han llevado a cabo en coordinación con diferentes actores da cuenta de los esfuerzos en los que ha participado el Estado colombiano para tener un registro de la población que ingresa por sus puestos fronterizos. De acuerdo con la investigación:

Sin embargo, ante la creciente población de venezolanos en Colombia, en un escenario de desentendimiento diplomático bilateral con las autoridades venezolanas, surge la necesidad de implementar otro mecanismo de monitoreo. Con miras a complementar los registros migratorios avanzados por Migración Colombia, además de generar un insumo estadístico para la formulación de políticas públicas integrales para la atención humanitaria bajo mandato del Decreto 542 de 2018, se crea el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). Dicho registro abarca un trabajo mancomunado interinstitucional entre la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la Defensoría del Pueblo, la Federación Nacional de Personeros (FENALPER) y el Gobierno de Colombia, con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Dicha iniciativa se ejecutó a lo largo de dos meses, entre abril y junio de 2018, con miras a dar un registro ampliado a venezolanos que “no tengan ningún registro vigente en Colombia; es decir que no tengan cédula de extranjería, una visa de permanencia, Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP) o el Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, aunque los que tengan la TMF también deben [hacer] el registro” (Unidad Nacional para la

Gestión del Riesgo de Desastres, 2018). Dado que esta es una iniciativa interinstitucional para dar respuesta inmediata, como una medida estadística complementaria para reducir el subregistro migratorio en el país se instalaron 1.019 puntos de registro en 413 municipios de 30 departamentos, salvo Vaupés y San Andrés y Providencia. Como resultado de esta campaña, se estableció un proceso de registro que arrojó las cifras expuestas en la tabla 6 (mapa 3). Aunque la iniciativa fue un gran aporte estadístico basado en un esfuerzo sinérgico entre diversas instituciones para atender un problema de alta contingencia, no da una solución al estatus migratorio de quienes se registran, lo cual muestra una desarticulación con los demás procesos instalados sobre el tema. (Polo; Et al, 2018, pp. 49). Lo anterior deja en entrecerco los diferentes esfuerzos que se han hecho en los últimos años para regularizar y controlar los flujos de entrada y salida de migrantes a través de los puestos de control fronterizo, y, sumado a esto, los esfuerzos que se han hecho por parte del Gobierno colombiano para proyectar las fronteras como “zona de desarrollo económico y de demandas sociales que requieren especial atención de parte de las autoridades nacionales y de los gobiernos regionales y locales, generando políticas públicas para efectuar un ‘cierre de brechas’ en términos intrarregionales como interregionales” (Rodríguez e Ito, 2016, p. 178). Dichos esfuerzos han traído un relativo éxito, puesto que han buscado responder de una forma organizada a una problemática migratoria con alto riesgo de padecer de subregistros, irregularidad y, por ende, ilegalidad. No obstante, la presencia de un fenómeno migratorio sin precedentes en la historia nacional ha puesto en evidencia la carencia de capacidad de reacción coordinada que, ante la inminencia de un problema social de una coyuntura política tan próxima, denota un cierto recelo del Estado colombiano sobre cualquier proceso desarrollado en zona fronteriza. (Polo; Et al, 2018, pp. 49-50).

Ahora bien, con base a lo que han expuesto los (as) investigadores es posible mencionar las medidas que ha tomado tanto el gobierno colombiano, como algunas ONGs y organizaciones internacionales en materia migratoria en términos de gestión fronteriza. De acuerdo con la información proporcionada por los (as) autores, en el marco de esta crisis migratoria reciente, hay un registro de actividades administrativas y de gestión en la frontera colombo venezolana a partir de 2001. En algunos abordajes se señala:

Por otro lado, en el año 2001 se creó la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIIDEF), “órgano articulador interinstitucional en función del desarrollo fronterizo, [...] encargado de ejercer la coordinación, orientación superior y consolidación de la política de Estado relativa a la integración y el desarrollo fronterizo” (Cancillería, 2011). (Polo; Et al, 2018, pp. 47).

Los últimos diez años han sido una época llena de cambios y de desarrollo de diferentes políticas, acuerdos, comisiones para regularizar la situación en la frontera. En 2011, teniendo en cuenta “la inexistencia de una política integral para las fronteras y una oferta institucional que reconozca sus características y realidades” (Cancillería, 2013, p. 1), el Gobierno colombiano diseñó el Plan Fronteras para la Prosperidad, sustentado en el Plan Nacional de Desarrollo. A través de este: “... se destaca la necesidad de construir una política pública diferencial para las zonas de frontera del país que sienta las bases para el desarrollo de estas regiones de Colombia [...] buscando mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas” (Cancillería, 2013, p. 3). (Polo; Et al, 2018, pp. 46).

Más adelante, en 2014, se llevó a cabo la primera sesión de la CIIDEF, la cual dio como resultado la identificación de los lineamientos, entre los cuales se encuentran: “a) Apoyar la estructuración de proyectos de impacto regional. b) establecer un sistema de incentivos a la gestión territorial. c) desarrollar una estrategia articulada para asistencia técnica y acompañamiento a entidades territoriales, a partir de la formulación de un modelo de gestión territorial, integral y diferenciado. d) fortalecer la capacidad institucional y técnica de las entidades del Gobierno nacional para formular y ejecutar políticas públicas integrales de enfoque territorial. e) mejorar los procesos e instrumentos de control a la gestión (Aparicio, Rodríguez y Tamara, 2016, p. 54)” (Polo; Et al, 2018, pp. 47).

Como respuesta a los crecientes retos que se venían presentando en el manejo de las fronteras, en julio 2016 el Gobierno de Colombia decidió la creación de la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo, la cual comenzó a funcionar el 13 de agosto de 2016, momento en el que el presidente Maduro decide la reapertura del paso

fronterizo en horario restringido. Adicionalmente, Migración Colombia decide la apertura de los dos más recientes puestos de control migratorio en la frontera colombo-venezolana. Es importante resaltar que el porte de la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo da la posibilidad de ingreso únicamente hasta los cascos urbanos de la ciudad fronteriza más cercana, y que, en caso de querer dirigirse a cualquier otro punto del país, los venezolanos deben presentar su pasaporte. Más adelante, en febrero del 2017, este documento fue reemplazado por la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF). La TMF era únicamente para ciudadanos venezolanos que habitaran en 23 zonas de 5 estados de Venezuela (Amazonas, Zulia, Apure, Bolívar y Táchira). Este documento tendría dos fases: una etapa de prerregistro con una vigencia inicial de 6 meses, y una vigencia de 3 años después del momento de la expedición de la TMF. (Polo; Et al, 2018, pp. 48)

Es así, como hasta el momento y de acuerdo con cifras expuestas por migración Colombia, se han expedido hasta el 8 de febrero de 2018 un total de 1'620.494 Tarjetas de Movilidad Fronteriza, las que en su mayoría han sido utilizadas con el objetivo de comprar víveres con un 47%, visita familiar con 20%, turismo en zona fronteriza con 12%, otras actividades no remuneradas con 9%, trabajadores agrícolas e industriales con 5% y otros con 7%. (López, 2018, p. 23).

En otro orden de ideas, tal como lo han señalado algunos autores como Polo; Serrano y Triana (2018), dirigir la mirada hacia las gestiones migratorias fronterizas implica observar más allá de las medidas y trámites que ha hecho y que le faltan por hacer a las distintas autoridades (formales o no) en la materia, fundamentalmente porque no es un asunto administrativo en su totalidad. Más bien estas iniciativas están o por lo menos deben estar conectadas con unos contextos complejos y en este sentido, tal como lo han identificado los (as) investigadores, dichos contextos están constituidos por, al menos, dos componentes fundamentales y complementarios de las acciones administrativas que son por un lado, unos marcos normativos vigentes, uno propuesto desde la esfera internacional y otro establecido en Colombia y por otra parte, aunque también en algunos casos, de manera transversal a lo que dicen las normas, varias tensiones que se han detectado y que dan cuenta generalmente de dos lados no necesariamente opuestos pero sí, de acuerdo con algunos (as) académicos,

difícilmente reconciliables, que en este caso, desde las distintas perspectivas hacen referencia a la dupla soberanía y derechos humanos; así como también, la disparidad en la lectura entre los gobiernos colombiano y venezolano con respecto al manejo migratorio en la zona fronteriza, que en consecuencia, de acuerdo con algunos de los planteamientos, ha desencadenado un manejo descoordinado e insuficiente de la problemática. Veamos.

En términos de marcos normativos se manifiestan algunas apreciaciones importantes desde distintos desarrollos en torno a algunos elementos fundamentales. El primero de ellos es la armonización o (dependiendo de la investigación que se referencie) la tensión entre los lineamientos que han señalado las autoridades internacionales de migración y los lineamientos migratorios que tienen vigencia actual en Colombia. Este vínculo entre ambos marcos normativos va ligado a varias preguntas base entre las cuales vale destacar, por ejemplo, la de cómo aterrizar este marco internacional a los contextos fronterizos y de acogida super complejos que tiene el país actualmente. Por esta vía, para algunos (as) teóricos la relevancia normativa está determinada principalmente por la armonización entre estos lineamientos internacionales y los lineamientos internos, así como también por la primacía de los derechos humanos como orientación fundamental de lo que deben hacer las autoridades. En este sentido, López (2018) sostiene:

Es por ello, que se hace necesario que Colombia como uno de los principales Estados receptores de ciudadanos venezolanos que en la actualidad buscan escapar de la crisis de su país, se encuentre preparado a nivel de políticas públicas integrales, junto con la adaptación de un marco normativo sólido con el fin de sobrellevar de una forma eficaz la oleada de inmigración que hasta el momento pareciera incontenible mientras se sigan manteniendo las actuales condiciones políticas y económicas del país. Por consiguiente, se convierte en una obligación del Estado colombiano el hecho de tener que garantizar los derechos fundamentales de todas aquellas personas que llegan a su territorio. Lo anterior, en virtud de los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos, situación que se logra a través de la ejecución de “políticas de implementación que se encuentran como mandatos desde el texto constitucional” (Llano y Velasco, 2016, p. 39). (López, 2018, p.5)

### **3. 3 Vacíos de protección y diseño de una política migratoria justa para la crisis colombo-venezolana**

La no armonización entre los lineamientos migratorios colombianos y los internacionales a partir de los cuales se destaca la importancia de los derechos de las personas migrantes tiene que ver con un enfoque tenue en este componente por parte del gobierno colombiano y con una materialización de políticas e iniciativas más bien orientadas hacia posturas securitistas. En este sentido, Balen y De Zubiría (2019) señalan:

Por lo general, se plantea que los derechos consagrados en el sistema internacional son insuficientes y los derechos relativos a los migrantes no son aplicados por especialidad, sino que se siguen aplicando las normas de derechos humanos (Dauvergne, 2008). Los migrantes requieren provisiones económicas, asistenciales y una creación de políticas sociales que por lo general implican un alto costo, y la inversión se dirige más a la seguridad nacional fronteriza y a la militarización en las fronteras. (Balen y De Zubiría, 2018, p. 31)

Además, a modo de ejemplificar una problemática puntual relacionada con este distanciamiento del gobierno colombiano de los derechos humanos como principio esencial propuesto desde la esfera internacional se menciona el caso de la discrecionalidad como una de las problemáticas puntuales en los trámites que tienen lugar en la frontera:

La realidad actual demuestra que en algunos casos la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento y cancelación de visas y otros permisos crea una barrera de acceso a los derechos y a los servicios. Si se formula una política migratoria basada en la soberanía nacional y el control fronterizo y no en la garantía de los derechos humanos habrá un alza en los índices de deportación y expulsión, un deterioro de las condiciones de detención y ciudadanos venezolanos que bajo el alcance de los instrumentos internacionales podrían llegar a tener el estatus de refugiados. Lo anterior, dado que gran parte de la población migrante está en condición irregular y esto resulta en la imposibilidad de presentar la solicitud. (Balen; De Zubiría, 2018, p. 83).

La realidad migratoria refleja que al cerrar fronteras e imponer controles migratorios excesivos se está dejando al migrante por fuera de cualquier jurisdicción. La ilusión del mantenimiento de la soberanía se traduce en un alza en los índices de detención migratoria, deterioro de condiciones de detención y deportación y la suspensión de procesos legales llevados por los migrantes para regularizarse o nacionalizarse. (Balén y De Zubiría, 2018, p. 30)

En sintonía con lo anterior, algunos (as) investigadores destacan el pronunciamiento que han hecho algunos (as) actores como ACNUR sobre la situación migratoria en la frontera. López (2018) por ejemplo señala:

Así mismo, los instó para que les permitieran el ingreso a sus territorios, a que les respetaran el derecho a la no devolución a través de la deportación o expulsión, a que les facilitaran mecanismos de regularización, como por ejemplo la expedición de visas, a que les brindaran ayuda humanitaria, a que les garantizaran el derecho a la nacionalidad a las personas apátridas y a no criminalizar la migración venezolana, es decir, no cerrar las fronteras o imponer sanciones por ingresos irregulares, entre otras medidas más, (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, pp. 3-5). (López, 2018, p. 14)

De acuerdo con los (as) investigadores, la forma como estas organizaciones internacionales se han pronunciado ha apelado generalmente a la defensa de un equilibrio entre las atribuciones que tienen los Estados a través de la soberanía nacional y el respeto de los derechos de las personas migrantes, de tal suerte que, la soberanía no se traduzca necesariamente en un control fronterizo securitista marcadamente excluyente, sino, que más bien esa soberanía nacional puede armonizarse con un manejo migratorio respetuoso de los derechos humanos. En esta dirección, el carácter no vinculante de este equilibrio que proponen desde las instancias internacionales entre soberanía y derechos de las personas migrantes resulta problemático a juicio de algunos (as) investigadores. De acuerdo con Balén y De Zubiría (2018):

Consideramos necesario afirmar que el hecho de que estas normas de derecho internacional operen de forma facultativa y subsidiaria ofrece posibilidades limitadas de aplicación lo cual va acompañado de la escasa incidencia que tienen los órganos

de control al no tener realmente capacidad sancionadora y la poca aceptación de la competencia de estos órganos por parte de los Estados y la cantidad de formalidades para la admisión de denuncias. (Balén y De Zubiría, 2018, p. 22).

Ahora bien, estos pronunciamientos se expresan en unos contextos desafiantes en los cuales este trabajo armónico puede tener diversos elementos complejizadores y por lo tanto su factibilidad es cuestionada reiteradamente, no obstante, algunos (as) investigadores señalan el importante rol que han desempeñado estos organismos en medio de la crisis migratoria. Balén y de Zubiría (2018) señalan, por ejemplo:

Para Mann (2013), las competencias estatales han sido transferidas a organizaciones y cuerpos transnacionales que por lo general son rechazadas por los países desarrollados; el tradicionalismo reconoce que las leyes domésticas tienen mucha más influencia sobre la población y sobre los órganos que controlan el ingreso a los territorios. Por ejemplo, en el caso colombiano, aunque las instituciones del orden nacional han hecho esfuerzos por regular la crisis migratoria, la ayuda de las organizaciones internacionales y no gubernamentales ha sido fundamental en el entendido en que están prestando servicios humanitarios en salud, educación en emergencia, alimentación saneamiento, nutrición y protección. (Balén y De Zubiría, 2018, p. 33)

Asimismo, el componente fundamental de la falta de cooperación se ha señalado en términos relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela. Balén y De Zubiría (2018) manifiestan al respecto:

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ACNUDH), ha afirmado que la situación actual demuestra que falta un sistema de coordinación basado en el respeto por los derechos humanos. Particularmente se encuentran afectadas aquellas personas que se encuentran en situación irregular, que suelen vivir y trabajar de forma clandestina sin tener acceso a condiciones de vida o trabajo dignas y a estar privados de otros derechos fundamentales como la salud y la educación. Adicionalmente, consideramos importante señalar que las zonas de frontera no son zonas de exclusión o de excepción

de las obligaciones sobre derechos humanos y los Estados están obligados a ejercer jurisdicción en ellas (ACNUDH, 2014). (Balén y De Zubiría, 2018, p. 22)

Además, considerando algunos elementos importantes se señala:

Las principales razones de la falta de cooperación y ausencia de un régimen internacional en el área de la migración son las tremendas asimetrías entre los intereses y el poder en el sistema internacional; el desafío principal consiste en proponer un principio de organización común y una estrategia para superar los problemas de colaboración (Hollifield, 1999). Para Mann (2013), es a través del diálogo en las cortes y las agencias que interpretan el derecho internacional, con miras a influenciar a las instituciones lo que da lugar a una mayor aplicación de los derechos humanos. (Balén y De Zubiría, 2018, p. 33)

De acuerdo con lo anterior y con la mira específicamente en el caso colombo- venezolano Polo; Serrano y Triana (2018) señalan una disparidad en la lectura que hace cada gobierno sobre la zona de frontera, a juicio de los (as) autores, estos enfoques particulares han complejizado los proyectos de cooperación bilateral en las zonas fronterizas. En palabras de los (as) investigadores:

Mediante la activación del estado de excepción en los estados federales fronterizos de Zulia, Táchira, Apure y Amazonas, se buscó restablecer el orden público por hipotéticas incursiones paramilitares en Venezuela desde territorio colombiano, lo cual forzó los mencionados escenarios de deportación que marcaron el inicio de una nueva fase en el desarrollo de las formas de interacción bilateral en la región de frontera. En este sentido, se evidencia que las dinámicas de los pasos fronterizos entre ambos países, y, con esto las políticas públicas y reacciones de política exterior de cada uno de los Estados se basan en abordajes y manejos diferentes (Rodríguez e Ito, 2016, p. 174). Por ende, respecto al tema migratorio, es posible interpretar esta disparidad como un espacio que complica el desarrollo de una cooperación fluida para el manejo y monitoreo de los movimientos regulares e irregulares, lo cual conduce a procesos de percepción de amenaza y su tipificación como un asunto de seguridad. (Polo; Et al, 2018, pp. 48).

En respuesta a estas situaciones es importante compilar los puntos fundamentales del manejo que le ha dado Colombia a la crisis migratoria con Venezuela. Para ello es importante iniciar con los análisis de los referentes normativos que contemplan el fenómeno. En este sentido, algunos autores (as) han identificado tres marcos normativos de migración en los cuales se plasman algunos de los principios y lineamientos base de la gestión migratoria que ha hecho Colombia que son a saber el marco normativo migratorio internacional, el marco normativo migratorio interamericano y el marco normativo migratorio colombiano.

Dominique (2019) considera importante observar las necesidades de protección internacional que tiene la población migrante venezolana así como el manejo que Colombia le ha dado a la crisis en términos de su política migratoria teniendo en cuenta elementos tales como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados y en este sentido: “Se busca identificar no solo las oportunidades y debilidades de las políticas en Colombia, sino también los aciertos y retos de los Pactos como hito histórico del desarrollo del derecho internacional migratorio”. (Dominique, 2019, p. 26); por su parte para autores como Garzón y Velásquez (2018) es determinante examinar los mínimos constitutivos de una política migratoria regularizadora con hincapié en los derechos humanos y con un enfoque en diversos elementos culturales y sociales.

En términos de elementos normativos es importante señalar que en los abordajes se alude a varios referentes institucionales importantes. En este orden de ideas, algunas de las especificaciones mencionadas en los abordajes son, tal como lo señala Garzón y Velásquez (2018):

Resulta entonces adecuado partir de la premisa que el análisis concerniente a la realidad colombo venezolana atiende y se rige por los dos sistemas internacionales anteriormente mencionados, a saber, el sistema universal encabezado por la Organización de las Naciones Unidas y el sistema regional interamericano en cabeza de la Organización de Estados Americanos y el ordenamiento jurídico colombiano propiamente dicho. (Garzón, 2018, p. 44)

Complementando lo anterior Dominique (2019) por su parte afirma:

En relación con los tratados internacionales relacionados con asuntos migratorios, interesa destacar que Colombia ratificó la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, la Convención para Reducir los Casos de Apátrida, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En consecuencia, dichas convenciones hacen parte del bloque de constitucionalidad y por tanto deben ser consideradas en asuntos de protección de los derechos de los migrantes en el territorio colombiano. En efecto, Colombia también adoptó los Pactos<sup>6</sup>. (Dominique, 2019, p. 24)

Dicho esto, es posible detectar uno de los interrogantes implícitos que se observan en los abordajes de manera reiterativa que es la pregunta sobre si Colombia ha tenido en cuenta o no los lineamientos migratorios internacionales para el manejo de la crisis. De acuerdo con la información que proporcionan los (as) autores Colombia ha seguido parcialmente dichos lineamientos y eso va ligado a varios factores explicativos importantes tales como la inexperiencia como país receptor de migración y en consecuencia la incapacidad institucional para afrontar el fenómeno, el carácter no jurídicamente vinculante de algunos de estos lineamientos o acuerdos, así como también los vacíos en las normas o la falta de especificidad de las mismas. Si bien se ahondará en estos componentes más adelante, por lo pronto es importante señalar algunos pasos que Colombia ha dado en materia de acuerdos migratorios internacionales, y que, a juicio de algunos (as) teóricos se han reflejado, en algunos casos, en las medidas migratorias ejecutadas a propósito de la crisis, de acuerdo con Dominique (2019):

Colombia participó juiciosamente en los procesos de desarrollo de los Pactos, siendo parte activa de las instancias regionales y de las rondas de negociación como preparativo a la negociación final (Valdivieso Riviera, 2019) (...) Por un lado, teniendo en cuenta que se trata de dos Pactos con dos enfoques diferentes (uno sobre migrantes y el otro sobre refugiados), es fundamental revisar cuál de los dos Pactos aplicará más a la situación actual de Colombia y por qué. Mientras se habla de una crisis humanitaria en el país, el gobierno ha insistido en no reconocer la condición de

---

<sup>6</sup> La autora se refiere al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados.

refugiado a la población migrante venezolana, un factor clave para la elaboración de una política migratoria integral (...) En términos generales, pareciera que Colombia (consciente o inconscientemente) ha ido adoptando varios de los principios rectores de ambos Pactos en sus políticas. El Proyecto de Ley que se radicó el 24 de Julio de 2019 por medio del cual “se establece la política integral migratoria del Estado colombiano, busca unificar una serie de normas que en la actualidad están dispersas, en el entendido de que las mismas son de fundamental importancia para el manejo del tema migratorio” (Proyecto de Ley, p.5). Es un paso fundamental para definir y avanzar en los lineamientos necesarios y poder coordinar los espacios institucionales de la política migratoria colombiana (Proyecto Migración Venezuela, 2019). Como dice en su texto, teniendo en cuenta “(...) el marco de la Constitución Política de Colombia, los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado y demás normas vigentes en la materia” (p.2) el nuevo Proyecto de Ley tiene como fin “gestionar de la mejor manera la migración de personas garantizando que esta se haga de manera segura, ordenada y regular, e involucrando lo migratorio como eje de la política exterior de los Estados” (p.5). (Dominique, 2019, p. 25-26)

En la práctica el país se ha comportado diferente, de acuerdo con la autora pese a la participación en estas instancias, el país ha ejecutado políticas que contrarían los acuerdos, en palabras de la investigadora:

En caso contrario, el número de personas sin documentación y en necesidad de protección internacional aumentará cada vez más, quienes son particularmente vulnerables a la xenofobia, la segmentación, la explotación o trata de personas, (ACNUR, 2018<sup>a</sup>). Más allá de ignorar estas consecuencias a largo plazo, Colombia se manifestó no solo en contra de los lineamientos de los Pactos, sino también en contra de las convenciones que hacen parte del bloque de constitucionalidad y por tanto deben estar respetados en asuntos de protección de los derechos de los migrantes en el territorio colombiano. De alguna manera no es una posición nueva del país. De hecho, en la década del dos mil a fin de no reconocer los derechos de las víctimas nacionales del conflicto interno, en el segundo periodo presencial de Uribe, el Partido

Centro democrático tomó una decisión similar. Al no reconocer el conflicto armado en el país, tampoco se pudo hablar de desplazados internos en situación de alta vulnerabilidad. Más bien el Estado se refería a proceso de migración interna. (Dominique, 2019, p. 30)

Desde el punto de vista de Garzón y Velásquez (2018) esta armonización entre los lineamientos migratorios que se han acordado en instancias internacionales y las medidas puntuales del Estado colombiano han sido disímiles, los autores consideran que los indicadores sobre una alta vulneración de derechos humanos a la población migrante en el país son, entre otras cosas, un reflejo de que no hay una correlación entre estos postulados y las medidas puntuales que se han tomado. En este sentido, los teóricos señalan:

Con todo, esta protección formal que se consagra en el catálogo normativo anteriormente expuesto dista de aplicarse en la práctica y en la realidad colombo venezolana como quiera que se materializa de manera clara y evidente la vulneración de los Derechos Humanos de los inmigrantes venezolanos en Colombia, Derechos como la vida, la dignidad humana, el trabajo, la educación y la Cultura han sido transgredidos debido a la falta de capacidad del Estado colombiano para solucionar y dar frente a las dinámicas coyunturales que en la actualidad la sociedad exige (...) En este sentido, se configura una vulneración sistemática de los Derechos Humanos de los inmigrantes, por cuanto es reiterada, constante y no existen mecanismos eficaces que conlleven a la erradicación de la problemática aludida, por tanto existe una responsabilidad por parte del Estado colombiano de reorientar sus políticas para generar medidas y mecanismos eficaces para la solución de la dificultad migratoria. (Garzón y Velásquez, 2018, p. 68)

Este punto de disimilitud se ha observado de cerca teniendo en cuenta algunos derechos que se han reconocido en instancias internacionales a la población migrante tales como el derecho a la salud o al trabajo. Garzón y Velásquez (2018) señalan al respecto:

A modo de colegía en lo concerniente al derecho al trabajo de cara a las dinámicas migratorias es preciso advertir que si bien existe un compendio normativo bastante fuerte con un especial protección al Derecho al Trabajo y a la protección en los escenarios de inmigración en el ámbito laboral a través del sistema universal, el

sistema regional y la legislación interna, de igual forma se puede anotar que esta regulación normativa ha sido ineficaz, no ha tenido una institucionalidad conducente ni herramientas ejecutivas eficientes para la erradicación del problema (...) Por ello, la inmigración venezolana en el territorio colombiano se ha visto enfrentada a variables como el subempleo, el trabajo informal, el abuso por parte de los empresarios, el rechazo de los trabajadores nacionales y en general se ha configurado una evidente vulneración al Derecho fundamental al trabajo que en situaciones de inmigración cualquier ciudadano tiene. (Garzón, 2018, p. 50)

Aunado a ello, a la luz de la pregunta que han manifestado algunos de los (as) investigadores por cómo asumir los procesos migratorios que tienen lugar entre países que se encuentran en condiciones de crisis similares, es importante mencionar que se ha cuestionado la aplicabilidad de estos acuerdos internacionales en las condiciones que propone el fenómeno migratorio colombo-venezolano, en este orden de ideas algunos autores se han aproximado a la pregunta observando el elemento puntual del refugio. De esta manera se señala:

A fin de entender por qué Colombia no quiere (o no puede) conceder la condición de refugiado, hay que tener en cuenta que Colombia nunca ha sido un receptor de migrantes y menos de refugiados. Antes de 2018, el país nunca había recibido solicitudes sistemáticas de refugio (Mayorquín, 2019). Más bien, a causa del conflicto interno, Colombia tuvo que lidiar con sus propios movimientos migratorios dentro del territorio y fuera de él. Siendo así, el proceso normativo de la protección de refugiados llegando al territorio colombiano recién se está desarrollando (...) “Aunque el país tiene un apartado específico dedicado al manejo de los refugiados (el Comité para la Determinación de la Condición de Refugiado),” el aumento de solicitudes ha puesto en entredicho la eficiencia con la que se dan las garantías internacionales” (Bonil, 2019, p. 113). Además, una vez se decide solicitar el estatus de refugiado, el solicitante se enfrenta a una cantidad de obstáculos administrativos. El proceso se puede demorar hasta 4 años, un tiempo inaceptable para la celeridad de la migración actual. (Dominique, 2019, p. 29)

En un sentido complementario con el planteamiento anterior se señala:

No importa cuál de los dos Pactos aplicaría a la situación en Colombia, es evidente que hace falta ampliar las normativas jurídicas para garantizar la protección internacional de parte del Estado a una población migrante cada vez más grande. El Pacto falló en este sentido, pero cada país puede tomar sus propias decisiones. Colombia podría beneficiarse con un cambio en sus políticas. Por un lado “abriría la puerta a que Colombia pida una mayor contribución económica a la comunidad internacional para atender a los extranjeros en el país” (El Nacional, 2019). En el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, países como por ejemplo Etiopía, Uganda u Honduras han recibido contribuciones importantes para desarrollar e iniciar respuestas integrales para las regiones más afectadas y la atención de las comunidades acogidas. Por el otro, el estatus de refugio podría abrir acceso al bienestar social y económico para muchos inmigrantes. (Dominique, 2019, p. 31-32)

En esa misma lógica de ir más allá de los cuestionamientos sobre si Colombia está ceñido o no a estos acuerdos en la práctica, los (as) investigadores además han contemplado, como se mencionó recientemente la idoneidad de dichos acuerdos migratorios internacionales, de allí surge la pregunta por los vacíos de protección. En estos términos se señala:

No obstante, también hay que decir que los Pactos no hacen ninguna referencia a cómo manejar los flujos mixtos de migrantes, como es la situación de la población venezolana en Colombia. Si bien la mayoría de los flujos migratorios es segura, ordenada y regular, el concepto de vulnerabilidad es relativo y puede ocurrir en ámbitos diferentes a lo largo del recorrido migratorio (ACNUR, 2017). Los Pactos tampoco se refieren a los migrantes medioambientales, los desplazados internos, las víctimas de megaproyectos de desarrollo y minería, de género o de la delincuencia común. Tampoco hubo ninguna ampliación o reconocimiento a otras categorías de vulnerabilidad quienes están excluidos de la protección internacional (Klein Solomon & Sheldon, 2019). De hecho, muchos se esperaban una ampliación de la definición de refugiados durante los preparativos de los Pactos (Aleinikoff, 2019) (...) La falta de ampliación de las categorías de dichos instrumentos representa los intereses de muchos Estados de no profundizar en la noción del refugio y de negar la aceptación de nuevas categorías señaladas por los diferentes actores, como ACNUR (22 de

noviembre de 1948) en la Declaración de Cartagena o los criterios planteados por la iglesia católica (Pontifical Council for the Pastoral Care of Migrants and Itinerant People, 1992).(Dominique, 2019, p. 30-31)

Y en resonancia con lo anterior se señala:

Tampoco, hubo lineamientos concretos sobre la importancia de reforzar la cooperación interna en los gobiernos departamentales, un desafío de alta importancia para países como Colombia. Las respuestas a la situación migratoria en el país, no solo debe venir de las directrices de la cooperación internacional o el gobierno nacional, sino también es responsabilidad de cada departamento de enfrentar la movilidad humana en su región, teniendo en cuenta las cifras específicas y dinámicas geográficas y socioculturales de cada territorio. En este punto es fundamental diferenciar entre los tipos de migrantes venezolanos que están en Colombia actualmente. Municipios fronterizos como el Norte de Santander, la Guajira y Arauca, suelen encontrarse con una migración pendular, refiriéndose a aquellas personas que entran y salen constantemente del país. Sin duda es una población con necesidades muy distintas a las de los migrantes en tránsito o las de la migración con vocación de permanencia. (Dominique, 2019, p. 47)

Ahora bien, además de estas inquietudes los (as) investigadores han reflexionado en torno a la importancia de diseñar y ejecutar una política migratoria integral que sea consecuente con la dinámica migratoria binacional. En este sentido Garzón y Velásquez (2018) señalan:

Como se pudo evidenciar en el segundo capítulo del actual proyecto de investigación se observó que existe una sistemática vulneración a los Derechos Humanos de los inmigrantes venezolanos en el territorio colombiano, entre esta flagrante trasgresión de los postulados internacionales y nacionales en el orden jurídico cabe señalar entonces que se generan hasta la actualidad una serie de conflictos de diversos talantes y de magnitudes y complejidades muy generales y abstractas que impiden la erradicación del problema de manera simple y clara (...) Así pues, es preciso identificar unos conflictos de orden social como la configuración de escenarios de prostitución, delincuencia, narcotráfico, micro tráfico de estupefacientes, indigencia, empleo informal, invasión de territorios y desplazamiento entre otras que han

generado la preocupación de la población civil por aumentar los índices de inseguridad y de exclusión social en el país. (Garzón, 2018, p. 79-80)

Observando algunos componentes que pueden ser cruciales señalan:

La solución a la crisis migratoria no depende única y exclusivamente de la administración pública y de la participación de la población migrante, requiere a su vez un empeño y deber ciudadano de integración e inclusión por lo tanto el Estado está en la obligación de impulsar y promover este deber ciudadano a través de campañas culturales y educativas que generen en el colombiano un sentido aprehensivo y comprensivo y logre erradicar el sentimiento xenófobo que en los últimos tiempos se ha visto materializado con la masiva llegada venezolana(...) En este orden de ideas, los subprogramas tendientes a diseñarse en esta política pública deben buscar en primer lugar una campaña pedagógica que genere entendimiento y comprensión sobre lo que es un efecto migratorio, sus consecuencias y sus causas, buscando alejarse de la desinformación y el instrumento politiquero que busca manipular la opinión pública (...) Así mismo es preciso que existan programas que muestren y capten la atención ciudadana sobre que significa ser un estado receptor de inmigrantes y sus consecuencias, así mismo debe generarse un impulso a este tipo de información para que logre realzar los beneficios que una migración bien regularizada puede llegar a generar en la sociedad colombiana. (Garzón, 2018, p. 88).

Dominique (2019) por su parte señala:

En este sentido, no hay duda de que la inmigración desde Venezuela presenta un gran reto para las instituciones y autoridades administrativas en Colombia. Efectivamente el país no estaba preparado para enfrentar una situación de este alcance, una situación que definitivamente no se vio venir. Asimismo, los movimientos migratorios pueden sumar un valor agregado a nivel cultural y económico, siempre y cuando Colombia logre implementar una política migratoria integral que tenga en cuenta que la inmigración venezolana no es algo pasajero, sino un fenómeno supremamente estructural. (Dominique, 2019, p. 23)

Considerando los pasos que se han dado en términos de gestiones migratorias recientes Dominique (2019) agrega:

Partiendo de los supuestos anteriores, es de mucha importancia destacar el esfuerzo que ha hecho Colombia por flexibilizar sus políticas migratorias. Mientras Nicolás Maduro negaba la crisis humanitaria y mantenía las fronteras cerradas, Colombia habilitó dos nuevos puestos de control migratorio en el Departamento de Norte de Santander. Además, se instituyeron diferentes herramientas jurídicas con el fin de responder a las necesidades inmediatas de la población inmigrante. Es así como en los últimos dos años se han implementado una serie de circulares conjuntas y comunicados en los diferentes sectores de la administración para atender la situación humanitaria y garantizar los derechos básicos (OIM, 2018). El 23 de noviembre de 2018, el Departamento de Planeación Nacional lanzó el CONPES 3950, un documento a través del cual se presenta la estrategia nacional de 68 acciones para atender a los migrantes en el mediano plazo y para fortalecer la institucionalidad necesaria. El 24 de Julio se radicó ante la Secretaría del Senado, el Proyecto de Ley para establecer una política migratoria colombiana. Dos pasos fundamentales en el desarrollo político e institucional del país. (Dominique, 2019, p. 23)

En gran medida, esto es rastreado a partir de las inquietudes por las iniciativas, así como el estado en el que se encuentra la institucionalidad colombiana con respecto a la llegada masiva de población desde el país hermano. Una autora como López (2018) advierte algunos puntos apremiantes a los que deben orientarse las acciones del Estado colombiano en resonancia con los tratados internacionales sobre migración y con las necesidades que van surgiendo conforme a las dimensiones que va adquiriendo la crisis:

Se hace necesario que Colombia como uno de los principales Estados receptores de ciudadanos venezolanos que en la actualidad buscan escapar de la crisis de su país, se encuentre preparado a nivel de políticas públicas integrales, junto con la adaptación de un marco normativo sólido con el fin de sobrellevar de una forma eficaz la oleada de inmigración que hasta el momento pareciera incontenible mientras se sigan manteniendo las actuales condiciones políticas y económicas del país. Por consiguiente, se convierte en una obligación del Estado colombiano el hecho de tener

que garantizar los derechos fundamentales de todas aquellas personas que llegan a su territorio. Lo anterior en virtud de los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos, situación que se logra a través de la ejecución de “políticas de implementación que se encuentran como mandatos desde el texto constitucional” (Llano y Velasco, 2016, p. 39). (López, 2018, p. 5).

Asimismo, la autora añade:

El Estado colombiano no puede desconocer las normas internacionales en materia de protección de migrantes, por más que estas personas se encuentren de manera ilegal en nuestro territorio. Se deben valorar las razones por las que decidieron venir a Colombia, los riesgos que corren si son expulsadas del país y la situación concreta que enfrentarían en Venezuela en caso de ser devueltas. (Corte constitucional, Sentencia T-073 de 2017). (López, 2018, p 20).

La misma autora, con ese mismo foco en la institucionalidad, destaca unas posturas de distanciamiento entre ambos gobiernos que permearon incluso, el manejo del fenómeno migratorio. Dice la autora:

La llegada de un número creciente de venezolanos se radica no solo en Bogotá, sino en ciudades cercanas a la frontera, como Cúcuta y Bucaramanga, aunque los funcionarios de la embajada venezolana han desestimado la situación por considerarla un número constante en el tiempo y no muy significativo (Santana, 2009, en Echeverry, p. 21). En este sentido, el fenómeno migratorio en una y otra dirección tuvo un manejo de silencio político conveniente en el escenario de relaciones diplomáticas sensibles que se produjeron en los últimos años entre los dos países. (Martínez, 2015, p. 41)

En síntesis, “¿Cuáles son los principales elementos que deben tener en cuenta la ley migratoria colombiana respecto de la zona de frontera y los retos en seguridad de la vecindad con Venezuela?” (Ramos; Et al, 2019, p. 18) se tienen en cuenta 10 problemáticas puntuales a partir de las cuales se consideran algunas recomendaciones. Tal como lo han nombrado los (as) autores, dichas problemáticas comprenden aspectos tales como *la sincronía entre la ley migratoria y la ley de frontera; el reto de la descentralización; la internacionalización desde*

*lo local; Instancia de coordinación migratoria a nivel de los departamentos y municipios fronterizos; Promover la participación de inversión extranjera en la infraestructura social de la zona de frontera, permitiendo la auto agencia de la migración; Fondo de pensión o para el retorno de la migración pendular; Documento de identificación temporal de la migración venezolana; Registro regional de infractores venezolanos; Formación en el manejo de flujos humanos; y La relación con Venezuela.*

En sintonía con estos factores se deberían tener en cuenta algunas estrategias que señalan unos rumbos muy claros por donde es más conveniente atenderlas, de tal suerte que se advierten algunas de las necesidades más apremiantes por resolver y al mismo tiempo se contemplan inclusive algunas implicaciones beneficiosas que podrían derivarse de estos procesos. Por ejemplo, de cara a *la sincronía entre la ley migratoria y la ley de frontera*, una de las propuestas es que con el entendido de la complejidad que estas leyes tanto migratorias como fronterizas traen consigo, es recomendable tener en cuenta una articulación y coherencia entre las mismas, considerando los desafíos con la mirada hacia las problemáticas históricas, estructurales y actuales que tienen lugar en esta zona; o de cara a *la internacionalización desde lo local*, se señala la importancia de La descentralización y la internacionalización desde los planos local y regional en términos de integración de retornados y migrantes teniendo en cuenta la posibilidad de que estos procesos sean factores de desarrollo en las zonas fronterizas. Para mencionar un último ejemplo, frente a la *Formación en el manejo de flujos humanos*, los (as) investigadores proponen un manejo de los flujos desde la cooperación en detrimento de la persecución o criminalización de las personas migrantes, así como también el aporte de una formación y capacitación para que las autoridades, especialmente en materia de seguridad, puedan desempeñar un papel fundamental desde la confianza tanto con la población migrante como con las comunidades locales para que la atención del fenómeno sea lo más efectiva posible.

## CAPÍTULO 4

### RESPUESTAS REGIONALES A LA MIGRACIÓN PROVENIENTE DE VENEZUELA

#### **4. 1 Condiciones de recepción y respuesta de los países suramericanos a la migración venezolana**

La respuesta de los países suramericanos a la migración venezolana es uno de los interesantes puntos de investigación que algunos (as) académicos han explorado y en ese sentido la pregunta por cuáles han sido las reacciones de estos países con el énfasis en el manejo migratorio tiene varios aspectos cruciales entre los cuales son destacables por ejemplo: la observación que hacen algunos teóricos al estado de cosas migratorio actual de los países suramericanos, esto es, las condiciones de recepción de la población; el mapeo institucional que se hace de estos países teniendo en cuenta algunos marcos normativos, así como también las políticas migratorias que han ejecutado los gobiernos a propósito de la crisis migratoria; y además, el rastreo que se hace sobre las medidas puntuales que se han tomado en términos de acogida y de asistencia humanitaria incluyendo algunas medidas excepcionales de recepción. Con estos elementos fundamentales, se exponen a continuación los planteamientos relevantes en torno a los temas.

Con el objetivo de observar las respuestas que las y los investigadores han detectado de los países a la migración masiva de personas desde el país hermano hacia territorios suramericanos es importante mencionar los escenarios que en primer lugar han propiciado esas respuestas, de acuerdo con Mengyao (2020), el 82,7% de la población migrante se está estableciendo en la región y esto ha tenido implicaciones considerables tanto en el plano de la opinión pública como en las agendas políticas de estos países del cono sur. De esta manera, a partir de los planteamientos de un autor como Miranda (2020) es posible hacer una caracterización previa de las circunstancias en las que se encuentra la población que migra desde Venezuela, teniendo presente que en estos abordajes no solo se habla sobre las carencias y vulnerabilidades actuales con un enfoque en las personas migrantes, sino que

también se hace referencia a los desafíos institucionales que ello implica en los países de acogida. En este sentido, el autor señala un importante punto y uno de los retos que se deben asumir: “La migración venezolana debe dejar de verse como numérica, pues si bien es el volumen la característica que le da mayor visibilidad, son personas que a diario sufren el drama de adaptarse a los nuevos espacios que deben habitar”. (Miranda, 2020, p.116). Además, señala:

Como cualquier ola migratoria, la comunidad venezolana se enfrenta a grandes obstáculos y retos en su lucha por la asimilación a las sociedades de los países de acogida, en Sudamérica en particular, a pesar de compartir lengua e historia común. Son muchas las adversidades que tienen los venezolanos, pues los nacionales de los países de recepción, al sentirse desprotegidos por sus gobiernos, canalizan su odio hacia los venezolanos, sobre todo aquellos que tienen en su territorio el mayor volumen de éstos, como Colombia, Ecuador y Perú, también han tenido que desarrollar en los últimos años políticas y estrategias dirigidas a sanar sus servicios que se encuentran bajo presión con la intensa llegada de migrantes. (Miranda, 2020, p.115).

A propósito de la mirada hacia los escenarios de acogida, uno de los puntos a los que se alude con más frecuencia es a las vulnerabilidades a las que están expuestas las personas migrantes, y en esta dirección, algunas de las problemáticas que se han detectado en relación con ello consisten en el desbordamiento institucional y la consecuente incapacidad de atender con suficiencia las demandas de las personas que llegan, Álvarez y Jurado (2020) señalan, por ejemplo:

Por un lado, los gobiernos de América Latina se encuentran frente algunos retos en materia de acogida e integración, sobre todo en temas de seguridad y estabilidad que en la actualidad son precarias, de otro lado, es una oportunidad para mejorar respecto de disposiciones humanitarias, democráticas y solidarias, siendo las migraciones venezolanas el momento idóneo para actualizar las políticas migratorias, además de generar una alianza de los países en la región que demuestre al mundo su educación en el tema migratorio, tomando como punto de partida que históricamente Sudamérica se ha caracterizado por los altos flujos migratorios y al día de hoy debe

de responder con reciprocidad y coherencia a la situación que se presenta. (Álvarez P; Jurado H, 2020, pp. 40)

En este sentido, autores como Miranda (2020) se han enfocado en tres problemáticas puntuales que le atañen a la población migrante. El autor afirma:

El éxodo venezolano responde a todas y cada una de las razones mencionadas. Por tanto es una población que en la actualidad ha migrado por volumen, en un inicio a cuentagotas y a últimas fechas de forma masiva, que la coloca en los ojos del mundo y obliga a ser considerada políticamente por los países de llegada, situación que los coloca frente a adversidades que enfrentan este tipo de migraciones: 1) la xenofobia por parte de los habitantes de los países de acogida; 2) el subempleo al que se pueden enfrentar las personas calificadas o la explotación laboral de quienes no cuentan con estudios, y 3) la exotización que en sí mismos representan para los pueblos de acogida que puede generar o fascinación o aberración. (Miranda, 2020, p.118-119).

Además, se señala un vínculo ente irregularidad y vulnerabilidad al que deben enfrentarse las personas migrantes, en este sentido se afirma:

Otros tantos de estos últimos migrantes no cuentan con la documentación necesaria y por tanto se vuelven parte de la migración ilegal con todo lo que eso significa, y con ello se vuelven más vulnerables a situaciones adversas como la explotación laboral y sexual, la trata de personas, la discriminación, la xenofobia y la inseguridad que provoca el crimen organizado. También hay que decir que esos últimos migrantes no sólo se enfrentan a la carencia de dinero, sino que también son una categoría totalmente distinta de muchos de los primeros migrantes que eran considerados como migración calificada, situación que los vulnera aún más y que requieren protección especial. (Miranda, 2020, p120).

Puntualmente sobre la xenofobia, el autor expone varios ejemplos tales como el de Ecuador:

Es muy común que los ciudadanos locales de cada país de acogida dirijan su rabia e insatisfacción hacia los extranjeros, ya que consideran que ocupan puestos de trabajo o que el gobierno los apoya más que a ellos argumentando humanitarismo, cuando las necesidades nacionales también son apremiantes y finalmente son quienes

contribuyen de manera constante al erario público vía los impuestos. El caso de Ecuador es un ejemplo de ello, ya que a inicios de octubre de 2019 el presidente Lenín Moreno anunció un paquete de medidas económicas de austeridad, entre ellas la eliminación del subsidio a los combustibles, lo cual trajo consigo una crisis política que obligó al gobierno a declararse en Estado de excepción y cambiar de manera temporal la capital política de Quito hacia Guayaquil, luego de que diversas organizaciones sociales, estudiantiles e indígenas se manifestaran para pedir la renuncia del Ejecutivo, argumentando traición al pueblo soberano. (Miranda, 2020, p121).

Además, agrega:

El hecho es que con el potencial éxodo venezolano en los países vecinos, como Colombia, Ecuador y Perú, se han incrementado los sentimientos xenófobos contra esta comunidad, lo cual se debe principalmente a la sensación de crisis que existe en estos países: la falta de empleo y de seguridad hace que el extranjero migrante, en especial aquella nacionalidad de mayor volumen se convierta en el perfecto chivo expiatorio para culparlo de y justificar esas situaciones. (Miranda, 2020, p120).

Puntualmente sobre el subempleo y la explotación laboral señala:

Pero la necesidad de tener ingresos los lleva a subemplearse, lo cual trae consigo frustraciones, lo que representa una lastimosa realidad a la que se enfrentan los propios nacionales de los países de acogida. Hoy, la persona que tiene un buen empleo en la región latinoamericana es considerada como afortunada. No es raro escuchar a personas con estudios universitarios y posgrados manejando taxis o, incluso en el caso de los migrantes, limpiando baños o lavando trastes en grandes restaurantes, como muchos mexicanos en Estados Unidos o ecuatorianos y colombianos en España (...) La última ola de migrantes que pertenece a las clases bajas es más susceptible, aunque no exclusiva, a la explotación laboral. (Miranda, 2020, p. 125).

Y al respecto menciona varios ejemplos, como el del caso de Colombia:

Ejemplo de ello es lo que se ha identificado en Colombia: el director territorial del Ministerio de Trabajo de ese país, Javier Mauricio Bayona, ha calificado de

infrahumanas las condiciones de trabajo en las que se encuentran los venezolanos en el departamento de Boyacá, por lo que se comprometió a realizar mayores inspecciones en las actividades de comercio, minería y construcción por ser éstas en las que más se emplean venezolanos en esas zonas del país, una vez que los primeros indicios reportan que: “En las 231 inspecciones realizadas en establecimientos dedicados a los sectores del comercio, la minería y la construcción, se han evidenciado casos en los que los derechos laborales de los inmigrantes estarían siendo vulnerados”. (Miranda, 2020, p. 125-126).

O el ejemplo de Ecuador que de paso alude a la trata de personas:

Un elemento importante para resaltar es la explotación laboral que sufren en Ecuador, pues hay evidencias de que hay un alto índice de explotación sexual y trata de personas que ataca principalmente a las mujeres venezolanas, por lo que la transversalidad del tema de género es de vital importancia para dar cuenta de lo que sucede en las sociedades latinoamericanas. Datos del Ministerio del Interior muestran que entre enero del 2017 y junio de este año, hubo 304 víctimas de trata. De esas, 43 fueron venezolanas. Por ejemplo, en junio pasado la Policía rescató de un night club, en el sur de Quito, a tres mujeres de esa nacionalidad; una de ellas era menor de edad. Según las investigaciones, un desconocido las contactó en su país por redes sociales y les ofreció trabajar de meseras en un bar de Ecuador. Les dijo que si venían les pagaba el pasaje vía terrestre y les daría vivienda. Las jóvenes aceptaron. Cuando llegaron a la capital, el sospechoso las recibió en la terminal Quitumbe. Luego las llevó a un inmueble, les quitó sus celulares, pasaportes y les dijo que debían prostituirse. Las mujeres fueron sometidas durante un mes. Luego, en un operativo, la Policía las rescató y detuvo a cinco personas por el delito de trata. (Miranda, 2020, p. 127).

Citando otro ejemplo, Miranda (2020) señala:

Otro problema radica en que esa exotividad despierta fascinación o aberración entre las poblaciones de acogida, situaciones que se vuelven altamente peligrosas en sociedades donde la misoginia, el machismo y la xenofobia imperan de manera preponderante, pues tratan a las mujeres venezolanas como objetos sexuales

desechables, abusando de las necesidades que éstas tienen. Tales delitos sólo son castigados cuando se descubren las redes de explotación sexual, pues las víctimas en América Latina por lo general no denuncian debido a la revictimización a la que las enfrentan las autoridades, por vergüenza y, en el caso de los migrantes, por temor a ser deportados. Varios son los casos en los que mujeres venezolanas han sido asesinadas en el exterior sin que las autoridades hayan esclarecido todos los hechos, y ni hablar de detener a los homicidas, sobre todo en aquellos eventos que se cometieron en América Latina, pues por desgracia la impunidad es otra de las realidades que impera en los países de la región. La asambleísta venezolana Manuela Bolívar Rivas se pronunció sobre este tema, refiriendo que “lo que hay sobre este tema es un gran silencio, a las mujeres les quitan su documentación para ingresarlas a redes de trata de personas, 41 venezolanas han resultado asesinadas en el extranjero por esta causa. El 2% de las venezolanas en el exterior de entre 15 y 49 años son sobrevivientes de violencia sexual”. (Miranda, 2020, p. 129).

El equipo periodístico del diario El País, tras realizar un mapeo de las venezolanas que han sido asesinadas fuera de su territorio natal en los últimos años y que, por tanto, corresponden a las migrantes pertenecientes al éxodo, detectó más de 120 casos: Colombia pareciera ser el país más mortífero para ellas. Siguen Perú, México y Ecuador en los primeros puestos de esta escalofriante clasificación. Fuera de la región latinoamericana aparecen también EE UU, Canadá, Reino Unido y España, demostrando que el fenómeno ha asumido un carácter global. Si el feminicidio y la violencia contra las mujeres en Latinoamérica es un hecho conocido y hasta cierto punto investigado, aquí nos encontramos frente a un fenómeno que no ha sido todavía analizado en su totalidad. (Miranda, 2020, p. 130).

Otra forma de aproximación que se hace por parte de algunos autores tiene que ver con el impacto humanitario, político, regional y mundial que involucra países que antes no se veían comprometidos por la situación de migrantes, refugiados y asilados provenientes de Venezuela, contribuyendo, de acuerdo con los (as) autores, en la agudización de determinadas problemáticas políticas, económicas y sociales previamente desatendidas por los Estados latinoamericanos. Según Hirst; Luján; Romero y Tokatlian (2019):

“...es fundamental remarcar que la cuestión venezolana no solo constituye un tema electoral interno y un tópico ligado al manejo de las relaciones con Beijing y Washington, sino que es un asunto social, en tanto ha crecido en el Cono Sur la llegada de un gran número de migrantes venezolanos como nunca antes se había registrado en la historia de estos países. Ello ocurre en naciones con tradición de recepción migratoria amplia, pero en una situación de severas dificultades económicas ante el aumento del desempleo, la persistente reprimarización de la producción y exportación, el alza del delito de origen nacional, el aumento de la polarización social e incipientes brotes xenófobos. Por lo tanto, países del extremo Cono Sur que no tenían históricamente fuertes intereses en juego en Venezuela – cercanos, pero no vecinos inmediatos, con muy limitada inversión de origen reciente, que mantenían un comercio acotado y condicionado por el deterioro de la economía venezolana, con muy baja vinculación militar y pocos contactos científicos, etc.– hoy se ven ligados de distintos modos y por distintos mecanismos al devenir de Venezuela. (Hirst; Luján; Romero y Tokatlian, 2019, p 5).

En concordancia con lo anterior y también en un sentido complementario otros autores como Álvarez y Jurado señalan (2020):

Refugees International ONG realizó un diagnóstico referente al avance en atención del gobierno ecuatoriano frente a los migrantes venezolanos, titulado “Una frágil Bienvenida”, en el cual se explica que debido a la llegada masiva de venezolanos al territorio ecuatoriano la capacidad institucional del país colapsó y los migrantes carecen de servicios como salud, vivienda y médicos, también son víctimas de violencia sexual, de género, discriminación inclusive xenofobia; estima que algunas “políticas han socavado la intención de la ley, impidiendo que los venezolanos accedan a sus derechos en la práctica” (Refugees International, 2019), siendo el país de América Latina con más leyes progresistas en derechos humanos, migración y asilo no se ha mejorado la situación de los venezolanos. (Álvarez P; Jurado H, 2020, pp. 66).

Estos elementos mencionados (xenofobia, subempleo y explotación laboral y exotización de los cuerpos) dan cuenta de la complejidad de los escenarios de acogida en los cuales la

población migrante se encuentra, de acuerdo con el informe, en muchos casos en estado de vulnerabilidad.

Se podría decir que ante este tipo de panoramas deben reaccionar los estados suramericanos, que no solo tienen problemáticas asociadas a la vulnerabilidad de las comunidades locales previamente desatendidas, sino que además deben atender las necesidades que van surgiendo conforme continúan llegando más personas desde Venezuela.

Para autores como Gissi; Ramírez; Ospina; Pinocusca y Polo (2020) es importante realizar un análisis comparado de las políticas migratorias que se han llevado a cabo en Colombia, Perú y Ecuador en el período comprendido entre 2015 y 2019, teniendo como criterio principal que estos tres países son los principales receptores de migrantes venezolanos (as); en otro ejercicio comparado para Mengyao Wu (2020) observa fundamentalmente la respuesta que han dado los marcos jurídicos migratorios disponibles en Colombia, Argentina y Chile, así como también, las medidas excepcionales de recepción que se han implementado en estos países en aras de atender a la población venezolana; Y para autores como Álvarez y Jurado (2020) es de relevancia analizar la efectividad de las políticas migratorias que se han ejecutado en Colombia y Ecuador a raíz de la migración venezolana en el período comprendido entre 2014-2016, lapso en el cual, a juicio de los (as) autores se presentó el mayor flujo migratorio en estos países con respecto a sus vecinos de la región.

Autores como Gissi (2020) afirman:

sin embargo, las migraciones también revelan las deficiencias de los mecanismos de inclusión socioeconómica de los Estados. Las personas migrantes suelen constituir un segmento de población relegado por las políticas públicas y por los sistemas de protección social en particular. Esta situación frena los esfuerzos promovidos a favor de una mayor igualdad de derechos y de fortalecimiento de la democracia, por lo que se requiere identificar alternativas en las políticas de protección social, como puerta de entrada para la garantía de derechos de las personas migrantes. (Gissi, Et al, 2020, pp. 221).

Ahora bien, los (as) investigadores hablan desde sus perspectivas particulares de distintos tipos de respuestas institucionales, en algunos casos, se alude a las respuestas en términos de

políticas migratorias y de respuestas jurídicas, en otros casos se mencionan respuestas humanitarias y de acogida y además, se mencionan las respuestas institucionales que se han dado de manera coordinada con otros países o con organizaciones internacionales. En términos generales se señala:

El caso sudamericano se ve inmerso en grandes flujos migratorios desde el año 2015, especialmente de migrantes venezolanos hacia Colombia, Perú y Ecuador entre otros países provocando tensiones en la región. Con el tiempo la situación ha sido difícil de responder de manera adecuada debido a la llegada de personas, que, por momentos, han cobrado una catástrofe humanitaria, de un lado por las cifras y de otro a las condiciones de salud, civiles y políticas de los migrantes (Freier, 2018). La región sudamericana ha escaseado en respuestas uniformes frente a los flujos migratorios, los países cercanos al Estado de Venezuela se han centrado en una política receptiva con respuestas pragmáticas que permitieron su entrada o regularizaron su estancia con permisos especiales o temporales (Modolo, 2018), sin poder habilitar un proceso que reconozca a los migrantes como sujetos que gozan de una protección humanitaria o de refugiados, siendo solo Argentina y Uruguay quienes aplican el Acuerdo de Residencia de Mercosur. (Álvarez P; Jurado H, 2020, pp. 38).

Aunado a ello se afirma:

Aunque los países receptores de ciudadanos venezolanos en Sudamérica se acogen en su mayoría a la Declaración de Cartagena, que admite el reconocimiento que bajo dicho éxodo se adopte la categoría de refugiados, solo ha sido el Estado de México quien la ha adoptado para ofrecerles a los migrantes venezolanos dicho reconocimiento. Estas acciones han tenido ventajas como desventajas, como ventajas de cierta manera los Estados dieron una respuesta rápida a influjos masivos y sosegaron a las poblaciones nativas evitando saturar sus sistemas de asilo (Seele, 2019). Por otro lado, como desventajas, los permisos otorgados soportan derechos y garantías frágiles, con acceso limitado a los servicios públicos, además, de no contener un proceso de integración de mediano o largo plazo impidiendo a las instituciones y autoridades receptoras de nivel local plantear y preparar un posible

asentamiento de los migrantes si la situación de Venezuela no mejora con el tiempo (Seele, 2019). (Álvarez P; Jurado H, 2020, pp. 38).

Para autores como Mengyao (2020) estas respuestas tienen varios elementos en común tales como la temporalidad, el carácter ad hoc y la discrecionalidad, en estos términos señala:

En el caso de Colombia, tanto la Tarjeta de Movilidad Fronteriza como el Permiso especial de permanencia son temporales y excepcionales, y no constituyen una respuesta integral y de certeza jurídica plena (Cabrera et al., 2019) ni mecanismos permanentes de regularización (Selee et al., 2019). Lo mismo pasa con el Visado de Responsabilidad Democrática en el caso de Chile, puesto que se les otorga una residencia temporal de un año, prorrogable por una sola vez, tras lo cual deben solicitar la residencia definitiva o abandonar el país. La temporalidad en los permisos de residencia es un problema de más largo alcance que también afecta al Acuerdo de Residencia Mercosur en el caso de Argentina. Según este, el ciudadano solo puede renovar su permiso temporal de dos años y transformarlo en uno permanente en caso de que acredite recursos suficientes, algo que no siempre es posible en mercados laborales con un altísimo índice de informalidad. Para ello, la temporalidad de los permisos de residencia, sin duda, complican el trámite de regularización de la población venezolana en el país destino y genera incertidumbre para el individuo migrante, dado que la preparación para la renovación de la residencia siempre requiere recursos suficientes, tanto en tiempo como por el costo a la población venezolana. (Mengyao, 2020, 86).

Además, estas respuestas cuentan con importantes particularidades, en investigaciones como la de Mengyao (2020), estas se han rastreado a partir de la observación de los trámites que debe hacer la población migrante en cada país. De acuerdo con lo examinado hay diferencias en estos trámites dependiendo del país que se observe. Aunado a estas diferencias y a partir de la lectura de la información sobre los marcos normativos que se exponen en la investigación el autor propone no solo un panorama de distinciones de forma, sino que además, en un sentido sustancial, señala que el contenido de estas iniciativas está condicionado también por interesantes diferencias, y es así como pueden mencionarse otros aspectos relacionados.

En resonancia con lo anterior, dichas diferencias pueden estar determinadas por elementos como la proximidad geográfica entre el país emisor y receptor, que es visible por ejemplo en el caso de la frontera colombo-venezolana que es un importante elemento diferenciador en la dinámica migratoria entre ambos países, especialmente en la generación de instrumentos como la TMF, no así en los casos de Chile o Argentina que no comparten frontera con Venezuela y que por lo tanto no deben equipararse con herramientas migratorias que gestionen ese tipo particular de migraciones pendular o transfronteriza.

De acuerdo con Eguren y Estrada (2018) una de las implicaciones que se resaltan es que, habida cuenta de la magnitud de la migración forzada de las personas venezolanas, se detecta una agilización de los registros del ingreso de migrantes, así como también, la abierta publicación de la información por parte de algunos Estados Latinoamericanos, especialmente aquellos que están recibiendo una mayor cantidad de personas. Esta agilización en el registro y manejo de la información migratoria se vincula con un elemento político central tocado por los autores, que es el propósito de los gobiernos de facilitar la integración de las personas migrantes en las sociedades de acogida. En esta dirección ellos manifiestan: “Para ello, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Uruguay están otorgando permisos especiales para que puedan permanecer en dichos países en situación legal”. (Eguren y Estrada, 2018, Pp. 339).

En la misma línea, Eguren y Estrada señalan dos formas regulares que usualmente utiliza la población venezolana para ingresar a los países destino que son: las solicitudes de permiso de residencia y las solicitudes de refugio y asilo. Al respecto se menciona como este último recurso mencionado ha incrementado a propósito de ciertas “trabas” que han puesto algunos Estados para expedir permisos. En términos de voluntad de los gobiernos para integrar a la población migrante en las sociedades es posible inferir una parte no tanto contradictoria como contraproducente y es que esta complejización de los requisitos administrativos para la concesión de permisos no es concordante con la mencionada agilización en el registro y divulgación de información migratoria en pro de una integración de la población que migra. A pesar de ser un asunto provocador, en el texto no se va más profundo en el tema.

En estos términos de regularización autores como Clarck señalan:

En la última década se ha reportado un crecimiento importante en el número de venezolanos residenciados permanentemente en el exterior. Según los datos más recientes del censo de los Estados Unidos en menos de una década la comunidad venezolana prácticamente se duplicó de 91.507 en el 2000, a 177. 866 en el 2006 (The New York Times, 2008). De acuerdo con el National Science Fundación de los Estados Unidos, para el 2001, 8800 venezolanos se encontraban trabajando en el país en actividades de ciencia y tecnología y de estos más de 7.000 se encontraban laborando en empresas o industrias. (Núñez, 2008). (Clarck, 2010, p. 8).

Otros autores apuntan:

Una de las circunstancias que están siendo muy difíciles de medir dado el constante movimiento de entradas de inmigrantes es el de la situación regular en estos países. El hecho de que estén en una primera época con visa de turista o soliciten un permiso de residencia y/o trabajo no revela el grado de regularidad de este colectivo. Se suma a ello que los procesos de obtención de los permisos no son rápidos y que, al mismo tiempo que se gestionan estos, continúa ingresando gente, sobre todo recientemente, en gran número, lo que hace sospechar que debe de haber una bolsa de inmigrantes en situación de irregularidad bastante importante. De hecho, en el caso de Colombia se ha cuantificado la irregularidad en un 54 %. Muy probablemente, en el futuro, ante la importante presencia de venezolanos, tendrán que llevar a cabo procesos de regularización en algunos de los países latinoamericanos como el que acaba de hacerse en Chile. (Eguren y Estrada, 2018, Pp. 347).

Asimismo, añaden:

En este estudio sobre venezolanos sobresale que los nueve países estudiados son reticentes a proporcionar el asilo y refugio a los inmigrantes en general y en particular a los venezolanos. Se observa en la concesión con cuentagotas que han ido dando países como Perú, México, Chile, Uruguay o España. (Eguren y Estrada, 2018, Pp. 347).

Otro de los puntos determinantes de estas diferencias que se observan tiene que ver con la experiencia previa de migración que tiene (o no) cada país receptor, en tal sentido, se destaca

por ejemplo, la migración hacia Argentina como una parte crucial en la formación de sus sociedad así como también en la edificación de proyectos políticos del Estado, lo que explicaría entre otras cosas, que “el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias” (Novick, 1997), constituyéndose como parte de los proyectos políticos del Estado. (Domenech, 2008). (Mengyao, 2020, p. 51). Así, si la experiencia argentina se observa en un sentido análogo con los casos de Colombia y Chile, a partir de la información proporcionada en el trabajo del autor, es notorio que estos últimos países han sido más expulsores que receptores de población y en tal sentido cuentan con unos instrumentos migratorios más recientes y mayormente enfocados en la coyuntura de migración masiva de personas desde Venezuela. En este sentido el autor asevera, por ejemplo: “bien puede ser cierto que Colombia ha definido una legislación para abarcar la diversidad de situaciones de las personas migrantes (inmigración, emigración, refugiado, etc.), la política migratoria colombiana por otra parte aún se encuentra en proceso de construcción y en búsqueda de su enfoque de derechos (Sánchez Mojica, 2014)” (Mengyao, 2020, p. 50).

Esta experiencia de Argentina no solo se ha reflejado en una institucionalidad migratoria actual, sino que también se ha traducido en un importante despliegue de derechos que, en este caso el autor ha detectado en los ámbitos de salud y educación. En este sentido afirma:

debemos rechazar en parte la hipótesis 3, observándose que solo en la Argentina los migrantes venezolanos tienen el mismo acceso garantizado en materia de salud y educación independientemente de estatus migratorio. Y tanto en Colombia como en el Chile, el acceso a la salud está directamente ligado a su estatus migratorio dentro del país, aquellos que se encuentren en situación irregular solamente tienen garantizado el acceso a los servicios de urgencia en materia de salud. En cuanto al acceso a la educación, Colombia garantiza el acceso a la educación básica de los migrantes venezolanos en edad escolar, y Chile también facilita el acceso a la educación básica y media de los niños, niñas y adolescentes, independiente de la condición regulatoria del niño o de los padres. Mientras que Argentina garantiza el acceso a la salud y a la educación a todos los extranjeros residentes en el territorio argentino, independientemente de la regularidad o no de su estatus migratorio. No

obstante, cabe señalar que, de acuerdo con la información anterior, se observa una diferencia apreciada entre lo que establece en los marcos jurídico-normativos y su aplicación en la práctica en los tres países analizados, tanto en el acceso al servicio sanitario como en el al sistema escolar. De ahí que se requiere de prácticas efectivas en la implementación de la institucionalidad migratoria con el fin de proteger los derechos de los migrantes y defender a las personas venezolanas ante la discriminación y el abuso. (Mengyao, 2020, p. 75).

#### **4. 2 Políticas migratorias en América Latina frente a la movilidad de población procedente de Venezuela: entre la securitización y los derechos humanos**

Entre los múltiples aspectos que convoca la lectura de la política migratoria latinoamericana en sintonía con la migración venezolana hay un pilar analítico clave que han abordado algunos (as) autores que es la securitización. En este sentido para algunos (as) autores es relevante preguntarse por el impacto hemisférico del fenómeno migratorio venezolano en clave de las medidas institucionales que han tomado los Estados, así como también algunos organismos de articulación regional; otros académicos encuentran relevante preguntarse por el elemento securitista de estas medidas, teniendo en cuenta los espacios fronterizos entre sus ejes de reflexión; en otros trabajos, se plantea la pregunta por las implicaciones de unas ramas Ejecutivas latinoamericanas prominentes en un contexto que ocupa decisiones regionales coordinadas. Con esta antesala de interrogantes iniciales, se exponen a continuación los recorridos que han hecho algunos (as) teóricos (as) sobre el presidencialismo y la securitización de la política migratoria latinoamericana en clave de la crisis binacional.

En primera medida, es importante destacar el panorama migratorio al que hacen referencia algunos (as) autores en sus abordajes. De acuerdo con Feline y Castillo (2020):

Hasta mediados de 2019 había más de 1.3 millones venezolanos viviendo oficialmente en Colombia, 768,100 en Perú, 288,200 en Chile y 263,000 en Ecuador (OEA, 2019b). Como se observa, los venezolanos han emigrado principalmente a

países andinos vecinos que, durante las últimas décadas, no han sido países de inmigración. (Feline y Castillo, 2020, p. 2)

Otro de los panoramas señalados hace referencia al trasfondo político regional en el que ha tenido lugar esta crisis. En estos términos, algunos (as) autores advierten inicialmente un cambio en el plano de las ideologías políticas que obedecieron a las transiciones de las dictaduras hacia las democracias y que impregnó la dimensión de las políticas migratorias. De acuerdo con Feline y Castillo (2020):

cabe mencionar el contexto político del cambio de paradigma ideológico en las políticas migratorias, especialmente en los países sudamericanos (AcostayFreier2015; CerianiyFreier,2015). En contraste con las políticas migratorias asociadas a las dictaduras militares de los años setenta y ochenta, que eran restrictivas y se basaban en el control de la población, varios gobiernos de izquierda o centro-izquierda adoptaron a lo largo de las últimas dos décadas nuevas leyes y políticas sobre migración y refugio con un claro enfoque en los derechos de los migrantes, la no criminalización y la regularización de migrantes irregulares (Ceriani y Freier, 2015; Acosta, 2018). Sin embargo, en la mayoría de los países, estos avances seguían acompañados de políticas restrictivas, y muchas veces procesos burocráticos pocos claros obstaculizan el acceso efectivo a derechos (Brumat,2019; Acosta, 2018; CerianiyFreier,2015). Al mismo tiempo, la mayoría de los países receptores han adoptado en sus leyes nacionales tanto la definición tradicional de refugiado de la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951 como la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984 (Freier, 2015). Esta última extiende la protección en los casos en que el país de origen presente violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de los derechos humanos u otras situaciones que hayan perturbado seriamente el orden público. (Feline y Castillo, 2020, p. 7).

En relación con este planteamiento, se asevera un punto que compromete ciertas complejidades:

La crisis del Estado venezolano, tal como la hemos presentado aquí, cumple tres de los criterios recogidos en la Declaración de Cartagena: violencia generalizada,

vulneración masiva de derechos humanos y otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público. Por ello, los países de la región deberían estar implementando las medidas de protección correspondientes a esa condición para los migrantes venezolanos (Berganza, Blouin, Freier 2018; Freier, 2018b). El estatus de refugiados impediría a los Estados la devolución de los ciudadanos venezolanos a su país hasta que la situación en él haya mejorado significativamente y garantizaría el acceso de estas personas a servicios públicos como salud y educación. (Feline y Castillo, 2020, p. 7).

Una de dichas complejidades alude a que no obstante estos criterios se cumplan existen varios elementos por resolver en los lugares de acogida para que la protección a la población migrante sea factible. Estos elementos son mencionados a lo largo de los abordajes. Por citar un ejemplo, León (2019) señala:

Colombia es, quizás, el país menos preparado de la región para atender este fenómeno (Acosta, Blouin y Freier, 2019) y se encuentra frente a una oleada migratoria que supera la población de algunas de sus capitales. Su postura ha pretendido facilitar el ingreso de los vecinos, pero tratando de formalizarlos. Sin embargo, este ha sido más un país de emigración que de inmigración, por lo que su infraestructura logística, política e internacional se ha configurado acorde con este hecho. En todo caso, centenares de venezolanos cruzan las fronteras, legal o ilegalmente, ya sea para instalarse en el país o como puente para llegar a otros Estados, y aunque es claro que Colombia se encuentra ante una crisis que desborda sus previsiones y capacidades, la militarización de sus fronteras no solo desincentiva el derecho a migrar, sino que no atiende las causas que llevan a estas personas a desplazarse; además de exponer a los migrantes a grupos armados ilegales, narcotraficantes y bandas locales que ejercen controles en las fronteras. Desde inicios del 2018 se han realizado controles fronterizos más restrictivos de la movilidad, con mayor presencia del ejército en la frontera. [Se] adelantan procedimientos de verificación y operativos en parques y centros comerciales que derivan en la sanción, deportación y expulsión, sin que existan alternativas efectivas para la regularización (Codhes, 2018). (León, 2019, p. 218).

Para que esto sea factible, Colombia tiene que asumir varios retos para afrontar el éxodo venezolano y, de esta manera, generar acciones que permitan, paulatinamente, la integración de migrantes a la sociedad colombiana. Paralelamente, el país deberá atender profundos conflictos que lo aquejan: la polarización tras los Acuerdos de Paz, los graves casos de corrupción que afectan la institucionalidad, la poca presencia del Estado en muchas regiones, así como las desigualdades sociales y la pobreza extrema que generan un ambiente de zozobra entre los locales y puede ser caldo de cultivo para reacciones xenófobas, al considerar la presencia de los migrantes venezolanos como una amenaza más en su complejo panorama. Es importante resaltar que los migrantes no pueden cargar con la culpa de la ausencia del Estado en muchos de los territorios a los que llegan, estos, a lo sumo, actúan como catalizadores de tensiones locales ya existentes. (León, 2019, p. 221).

Además, en términos de administración temporal del poder político señalan:

En contraste con dicho periodo, el momento político en el cual se está produciendo la emigración venezolana ha coincidido con un resurgimiento de la derecha (Luna y Kaltwasser, 2014; Frens-String y Velasco, 2016). En este nuevo contexto, la preocupación por la seguridad vuelve a tomar protagonismo en el debate sobre las políticas migratorias en la región (Vera Espinoza, Brumat y Geddes, 2017; Brumat, 2019). Un ejemplo de ello es la retirada de Brasil y Chile del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular durante el gobierno de mandatarios de derecha como Jair Bolsonaro y Sebastián Piñera. (Feline y Castillo, 2020, p. 17)

En estos términos, con el foco de atención en los Estados latinoamericanos, los (as) investigadores identifican en el despliegue de posturas, iniciativas y medidas migratorias una tensión fundamental entre derechos humanos y seguridad. Ambos elementos son mencionados recurrentemente como compuestos importantes de las acciones (u omisiones) de los países latinoamericanos con respecto a la migración masiva de personas desde Venezuela hacia sus territorios.

Teniendo en cuenta esta tensión, por un lado, se habla de un enfoque inicial en los derechos humanos, en términos del tratamiento que han dado los países a la migración en sus esferas

domésticas que progresivamente ha ido cambiando a un cada vez más marcado enfoque securitista, de acuerdo con Feline y Castillo:

En un contexto de tensión entre, por un lado, la promoción de los derechos humanos en la política exterior y, por otro, la preocupación por la estabilidad en la política interna, los Estados receptores de inmigración venezolana han implementado diferentes políticas para hacer frente a la llegada de un gran número de ciudadanos de dicha nacionalidad a sus territorios. Estas políticas, en un principio, se caracterizaron por una mayor apertura y generosidad hacia los migrantes. Sin embargo, con el tiempo, se han transformado en políticas más restrictivas y —securitistas— una visión de las migraciones relacionada en la seguridad interna, distante de una visión o perspectiva de derechos humanos (Zamora & Gainza 2014). Ello, en parte, se debe a que los Ejecutivos de la región buscan réditos políticos y, por lo tanto, responden a incidentes y presiones de la opinión pública endureciendo la política migratoria. Este mecanismo ya se ha descrito, con sus propias características particulares, para Europa y Estados Unidos (Morales, Pilet y Ruedin, 2015; Ellinas, 2010). (Feline y Castillo, 2020, p. 2).

Desde la perspectiva de León (2019):

Algunos de los modelos más representativos e implementados plantean, por ejemplo, desde una postura ética, situar en el centro de toda política migratoria los derechos de los migrantes —modelo de desarrollo humano—, mientras que, para otros, resulta prioritario establecer una lucha transversal en contra de la migración irregular —modelo de la securitización—. Desde esta última perspectiva, la movilidad humana debe ser gobernada por medio de instrumentos político-jurídicos que transforman el régimen de control fronterizo en una herramienta de protección en contra de las «nuevas amenazas transnacionales»: «la amenaza migrante» (Campesi, 2012; Naranjo, 2014).

Con lo anterior, prevalece la visión que criminaliza la permanencia de los migrantes ilegales o irregulares bajo el pretexto de que estos representan competencia desleal en el mercado de trabajo, aumentan la criminalidad urbana o desarrollan otras prácticas que amenazan la cohesión social. En este sentido, el argumento principal

para su control o regularización no es otro que «la supervivencia de la sociedad y, por lo tanto, el mantenimiento de sus características identitarias, económicas y sociales básicas» (Campesi, 2012, p. 5). Esta orientación defensiva no solo hace más evidente el nexo entre migración y seguridad, sino que, al tiempo, transforma los temores e inseguridades sociales en retórica discursiva para excluir, rechazar y señalar a los migrantes irregulares como potenciales enemigos del orden público y la estabilidad de las comunidades políticas de acogida (Solanes, 2005). (León, 2019, p. 212).

Sin embargo, estas discursividades no se quedan sobre la base de prácticas sociales discriminatorias, sino que calan en acciones y políticas concretas de los Estados nacionales securitistas que transforman sus fronteras territoriales en mecanismos del control migratorio. Este cambio se ha vuelto evidente en realidades discursivas que interpretaron la movilidad de personas en términos de invasión y de conflicto como, por ejemplo, «la política de la alambrada» en la Unión Europea, «los muros de separación» tanto en el sur del Mediterráneo como para las fronteras entre Estados Unidos y México (Zapata-Barrero y Van Dijk, 2007) y, más propiamente, en las denominadas «jaulas» para hijos de inmigrantes centroamericanos indocumentados como materialización de la política migratoria «tolerancia cero». (León, 2019, p. 213).

En este sentido, en los abordajes se mencionan algunas implicaciones de las medidas predominantemente securitistas. Algunos (as) autores señalan:

Para Colombia, Perú y Ecuador, el estudio de Freier (2019) identifica una tensión general en sus marcos legislativos de migración entre la promoción de los derechos humanos de los migrantes y la—securitización— es decir, la protección de las fronteras y la población nacionales en base a una preocupación por la seguridad nacional que abre la posibilidad de criminalizar a los migrantes sin comprender adecuadamente las difíciles situaciones que ellos atraviesan. Para el caso específico de la inmigración venezolana, la autora encuentra que la predominancia de la securitización llevó a la petición de requisitos muy costosos y/o difíciles de cumplir, lo cual dificulta la regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos (Freier,2019) y en la práctica implica un filtro por estatus

socioeconómico. Cabe recalcar que en los últimos tres años conseguir un pasaporte se ha vuelto casi imposible por la gran mayoría de los venezolanos dado los tiempos de espera y los costos de cientos y hasta miles de dólares por actos de corrupción (Freier et al. 2019; Blouin y Freier 2019). (Feline y Castillo, 2020, p. 11-12)

Para ejemplificar este punto, se mencionan los casos de Colombia y Perú:

Colombia muestra evidencias de securitización bajo la forma de requerimiento de certificado de antecedentes judiciales, teniendo en cuenta que dicho documento, de manera similar a lo que ocurre con el pasaporte, es difícil de obtener en Venezuela dado el colapso del sistema administrativo (Freier, 2019). Esto ocurrió en el procedimiento de petición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), un permiso que ofrecía residencia temporal a todos los ciudadanos venezolanos que hayan ingresado a territorio colombiano con pasaporte a través de un puesto de control autorizado, que no tengan antecedentes judiciales y que no tengan una medida de deportación en su contra (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Con este permiso, se les permitía permanecer por un período de 90 días, prorrogables hasta un máximo de dos años. A diferencia de los permisos emitidos por otros países, el PEP fue gratuito, pero se requería la presentación de un pasaporte válido y después del término de dos años, no se ofrecía ningún mecanismo para acceder a una residencia permanente (Acosta, Blouin y Freier, 2019). (Feline y Castillo, 2020, p.12)

En el caso de Perú, también se observa evidencias de la securitización de la inmigración venezolana, por ejemplo, en el requisito de presentar pasaporte para entrar al país, el certificado de antecedentes penales para acceder al Permiso Temporal de Permanencia (PTP) (Freier, 2019) y la nueva visa humanitaria que debe solicitarse desde territorio venezolano. En respuesta a la llegada masiva de ciudadanos venezolanos, Perú creó el PTP que estuvo disponible desde enero de 2017 para aquellos venezolanos que entraron al país hasta el 31 de octubre de 2018 11 y costaba 41.90 soles (aproximadamente 13 dólares)-con la posibilidad de diferir el pago hasta por 12 meses. El PTP fue un documento de identidad emitido por Migraciones, válido por un año y que permitía trabajar. Sin embargo, los ciudadanos venezolanos

que la obtuvieron no fueron considerados residentes y no pudieron obtener un carné de extranjería (Acosta, Blouin y Freier, 2019). (Feline y Castillo, 2020, p. 13).

León (2019) por su parte señala:

Simultáneamente, en una lógica de control y cooperación, y complementando el nexo entre migraciones y seguridad, la desterritorialización de fronteras y la externalización de las políticas migratorias son otros de los enfoques que caracterizan las políticas contemporáneas de gestión de los flujos irregulares de personas. (León, 2019, p. 213).

No obstante, este tipo de políticas y prácticas fronterizas afectan los derechos humanos de los migrantes, al no hacer claras las obligaciones de los Estados para protegerlos. En muchos casos, la responsabilidad es transmitida a los países que cooperan, generándoles cargas onerosas que deben cubrir con menos recursos y sujetos —en la práctica y por ley— a garantizar la protección de los derechos de los migrantes (Mirra, 2018; Podkul y Kysel, 2015). (León, 2019, p. 213).

Aunado a ello, esta tensión también ha sido rastreada a partir de lo que se ha considerado como unas incoherencias en el comportamiento de los Estados que varía considerablemente en términos de acuerdos y de políticas migratorias dependiendo de si se habla de sus participaciones a propósito de la crisis migratoria desde instancias multilaterales o desde instancias domésticas. De esta manera, si bien en estos organismos regionales se hace referencia a la importancia de los derechos humanos y se manifiesta el compromiso de los distintos gobiernos para no vulnerarlos, en términos del manejo doméstico de los flujos de migración masiva, se destaca de manera reiterada el tratamiento securitista que las autoridades de los gobiernos han privilegiado.

En este punto, de acuerdo con lo que señalan los (as) autores el modo como el presidencialismo se relaciona con el marcado securitismo del manejo migratorio latinoamericano se perfila desde distintos enfoques. Una de las formas de aproximación apunta hacia una primacía de iniciativas individuales en detrimento de iniciativas regionales articuladas. Uno de los tonos problemáticos de esto es, de acuerdo con los (as) teóricos (as),

una elevada discrecionalidad a partir de la cual los Ejecutivos entre otras cosas, se han tornado más restrictivos. Puntualmente sobre esto Feline y Castillo manifiestan:

El énfasis en la voluntad del Ejecutivo, además de causar que la política migratoria sea vulnerable a la ideología y al cálculo político, también favorece la discrecionalidad y, por ende, la inseguridad jurídica de las personas migrantes que se acogen a los mecanismos de protección. La discrecionalidad, según la definición de O'Donnell empleada por Acosta, Blouin y Freier en su texto sobre las respuestas regionales frente a la inmigración Venezolana, implica grandes desafíos al Estado de derecho en la región, tales como la falta de reglas detalladas, fallas en su aplicación o deficiencias en la relación administrativa entre los individuos y el Estado (O'Donnell, 2004, citado por Acosta, Blouin & Freier, 2019). (Feline y Castillo, 2019, p. 18)

En las normas migratorias de Ecuador, Colombia y Perú ocurre que la formulación de los textos legales es imprecisa y otorga un amplio margen para la interpretación de los funcionarios públicos que están a cargo de implementar las normas migratorias en el terreno (Freier, 2019). Algunos términos que aparecen en la legislación, sobre todo aquellos referidos a la seguridad (tales como ser persona non grata, afectar la tranquilidad pública o ser considerado un riesgo para la seguridad interna) no están definidos en el texto y, por lo tanto, pueden ser libremente interpretados por los funcionarios. En Colombia, tal como analizan Acosta, Blouin & Freier, el artículo 4 de la Resolución 6.370 de 2018 permite la cancelación de un PEP cuando —la presencia del extranjero en territorio nacional se considere inconveniente (Acosta, Blouin & Freier, 2019). Y en Perú, el artículo 47 del Decreto Legislativo N° 1350 menciona, sin definir las, —circunstancias objetivas que justifican el cierre temporal o indefinido de los puestos de entrada al país. En este sentido, es revelador el hecho de que se otorgue tanta discrecionalidad a los funcionarios en la redacción de cláusulas que afectan de manera central a la vida de ciudadanos venezolanos. (Feline y Castillo, 2019, p. 18-19)

Además, en concordancia con lo anterior, se resalta una amplia variedad de medidas y políticas migratorias a partir de las cuales los (as) investigadores han agrupado a los distintos países:

Según las políticas que han adoptado, los Estados pueden clasificarse en seis grupos (Acosta, Blouiny Freier, 2019). Un primer grupo que ha extendido unilateralmente en favor de la población venezolana los acuerdos de residencia de los bloques regionales Mercosur o Unasur (Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay), un segundo grupo que ha implementado permisos especiales para los ciudadanos venezolanos (Chile, Colombia y Perú), un tercero que no ha creado ninguna categoría migratoria específica para ellos (Paraguay y Costa Rica), un cuarto que ha aplicado la definición de refugiado del Acuerdo Cartagena (solo México) y un quinto grupo que ha establecido procesos de regularización para los migrantes venezolanos que ya se encuentran viviendo en su territorio (Panamá y Bolivia). El sexto grupo lo conforman países del Caribe que aplican políticas de sanciones y expulsiones. (Feline y Castillo, 2020, p. 2)

Asimismo, de acuerdo con León (2019) la preeminencia del Ejecutivo ha dificultado la toma de decisiones regionales coordinadas para atender la crisis migratoria en conjunto. La autora señala:

A partir de la Conferencia Suramericana de Migraciones y el Plan de Acción adoptado en 2009, la región se ha centrado en generar espacios de intercambio sobre asuntos migratorios y a cuestionar el «aumento de los dispositivos de control y sanción, así como por el recorte de derechos humanos en la nacionalidad o la condición migratoria de las personas en los países de destino» (Ceriani, 2011, p. 69). De este modo, las iniciativas han convivido con las normas que criminalizan la migración irregular, mientras abogan por otras más reformistas que atiendan las causas de la migración. Esto ha implicado la comprensión de los distintos papeles que cumple la persona migrante, así como la necesidad de una respuesta articulada de la institucionalidad regional a los movimientos migratorios (Mármora, 2010). En este sentido, las políticas han intentado vincular posibilidades de desarrollo de las comunidades de origen y han buscado estrechar relaciones con las respectivas diásporas por medio de

mecanismos económicos, políticos y culturales (Araujo y Eguiguren, 2009), al tiempo que advierten sobre la necesidad de adoptar medidas para cumplir los compromisos internacionales en materia de derechos de los migrantes (Ceriani, 2011). (León, 2019, p. 215).

Esta incapacidad para tomar decisiones coordinadas también ha sido rastreada con un énfasis en los organismos de articulación regional. Autores como Feline y Castillo hacen referencia a varios elementos que dificultan esta toma de decisiones, por ejemplo, en su abordaje se habla en un sentido análogo de Latinoamérica y la Unión europea, y a juicio de las investigadoras hay factores de fondo tales como la interdependencia económica o la existencia de organismos supranacionales que han facilitado la toma de decisiones de manera conjunta en esta instancia multilateral extrarregional, a diferencia de la diplomacia presidencial latinoamericana o la diplomacia de cumbres, las decisiones tomadas en este tipo de organismos europeos tienen un carácter vinculante. En palabras de las autoras:

Al ser intergubernamental, el proceso de integración latinoamericana se diferencia del proceso de integración europea, que se entiende a través de otras dinámicas, como la alta interdependencia económica previamente existente entre los países miembros y la existencia de instituciones supranacionales a las cuales los Estados le ceden parte de su soberanía (Malamud,2005). Es en este sentido que se desarrolla en la región la llamada diplomacia presidencial o diplomacia de cumbres (Jarqueetal.,2010; Peña,2005). En este tipo de diplomacia, priman los encuentros directos entre los jefes de Estado y de Gobierno, principalmente a través de reuniones periódicas que reciben el nombre de cumbres. Este comportamiento, por un lado, genera impactos positivos como contribuir al prestigio interno e internacional de los mandatarios que asisten (y de manera especial de aquel cuyo país es sede de la cumbre) y presentar oportunidades directas para que los presidentes mejoren el perfil exportador de su país y/o atraigan inversiones de diverso origen (Peña,2005). (Feline y Castillo, 2020, p. 15-16) Sin embargo, también existen problemas de eficacia en este modelo de diplomacia, ya que las conclusiones a las que se llega en las cumbres no son exigibles para los Estados participantes (Peña, 2005) y suele ocurrir que la inflamada retórica de las declaraciones tiene poco que ver con la escueta dotación de recursos para la atención

de los más apremiantes problemas regionales (Jarque et al., 2010). Esta cita puede relacionarse con lo ocurrido en el Grupo de Lima, en el cual los Estados son enfáticos al condenar a Venezuela como país no democrático, pero luego no son igualmente energéticos en su accionar concreto en favor de aquellos ciudadanos que se ven obligados día a día a abandonar el país. Además, tal como señala Peña (2005), los compromisos que se asumen mediante la diplomacia de las cumbres deberían fortalecer y no debilitar los procesos más profundos de integración, como MERCOSUR o la CAN. Y, en el tema de la migración, este no es el caso, sino que más bien los encuentros directos entre los mandatarios sirven como un canal paralelo de toma de decisiones, en detrimento de los organismos de integración. (Feline y Castillo, 2020, p. 16).

En la política exterior en América Latina, ante la debilidad de los organismos regionales de integración, son los Estados quienes ejercen el poder determinante para llevar adelante una decisión (Malamud, 2009; Quispe, 2015). Incluso dentro de dichos organismos, es la voluntad de los Estados miembros-especialmente de los más poderosos-la que puede llevar a fortalecer (o no) a la misma organización y dotarla de los instrumentos necesarios para resolver problemas concretos. Ello parte de una lectura de la corriente realista de las Relaciones Internacionales aplicada a la región latinoamericana. Este tipo de aproximación aparece explicada y defendida, por ejemplo, en el texto de Weyland (2016) acerca del surgimiento de Brasil como potencia regional y, dentro del ámbito académico peruano, en el texto de Quispe (2015) sobre la eficacia de Unasur para resolver cinco crisis regionales que ocurrieron entre los años 2008 y 2013. En este último estudio, el autor encuentra que la efectividad de dicha organización depende de que las potencias regionales concuerden entre sí y defiendan una posición común. En este sentido, otorga la predominancia a los Estados sobre la organización. Asimismo, los problemas habituales del regionalismo latinoamericano como la baja institucionalización, el celo soberano, el excesivo presidencialismo y la sensibilidad a los ciclos políticos han analizado meticulosamente autores como Sanahuja (2016 y 2017). Entendemos entonces, a partir de estos desarrollos teóricos, que para comprender las respuestas regionales en el caso del desplazamiento venezolano es necesario recurrir al

entendimiento de las acciones de los Estados latinoamericanos. (Feline y Castillo, 2020, p. 15).

#### **4. 3 Las torsiones de la integración: ¿Migración venezolana un problema para Latinoamérica?**

La pregunta que titula esta dimensión, así como muchas otras inquietudes básicas convocadas a partir de la coyuntura migratoria latinoamericana, no es de resolución sencilla. Para abordar este cuestionamiento particular hay varias aristas que son tenidas en cuenta por las y los académicos en sus distintos desarrollos. Por ejemplo, algunos senderos investigativos señalados por esta pregunta se dirigen hacia elementos analíticos como el crecimiento (o más bien decrecimiento) venezolano y latinoamericano en relación con el fenómeno migratorio; en otros casos, la mirada está dirigida a las características y el comportamiento de los organismos de articulación regional frente a dicho fenómeno. En este marco de variadas ideas, se hará a continuación una exposición de los planteamientos relevantes que los (as) investigadores presentan desde sus distintas perspectivas en aras de responder a esa inquietud básica de cuáles son esos componentes que hacen problemático el fenómeno de migración venezolana hacia Suramérica.

Para un autor como Peñafiel (2020) es importante analizar los determinantes tanto económicos como no económicos de la migración venezolana en el periodo comprendido entre 1991-2018. En su recorrido se consideran algunas implicaciones que aluden a tres características claves del panorama latinoamericano que son: el incremento en la brecha de tasa del crecimiento del PIB de América Latina respecto a Venezuela, el aumento en la brecha entre la tasa de participación de la fuerza laboral promedio de América Latina respecto a Venezuela y el decrecimiento en la brecha de la tasa de mortalidad de personas menores de cinco años promedio de América latina respecto a Venezuela; estas tres variables son estudiadas como algunos condicionantes claves para que las personas emigren masivamente de Venezuela.

Para una autora como Flores (2020) es importante observar la crisis de UNASUR en clave comparada a propósito de este contexto de migración masiva desde Venezuela. Para ello, la investigadora tiene en cuenta los casos particulares de Ecuador y Bolivia a partir de los cuales

se estudia la relación entre los cambios de gobierno con los cambios más relevantes en términos de política migratoria en ambos países.

De este modo, una de las primeras distinciones que se proponen en los recorridos es de tipo terminológico y da cuenta de la diferencia entre *migración* y *éxodo*. De acuerdo con Peñafiel (2020), a diferencia de la migración, que se refiere al desplazamiento que hacen las personas para vivir mejor, el éxodo alude a un desplazamiento para sobrevivir. El autor dice al respecto:

Las sociedades están en constantes movimiento y a lo largo de la historia ya sea por razones económicas o políticas las migraciones han sido algo constante para lograr vivir mejor, para huir de una amenaza o simplemente para escapar de unas condiciones de vida que no son buenas, es decir, continuamente las personas se mueven de un sitio a otro (Domenech and Pereira, 2017) (...) Sin embargo, un éxodo es algo diferente, la migración masiva de personas que se ven forzadas a dejar el lugar en el que viven, esto es, no se trata de personas que sueñan con vivir mejor, sino que tienen que marcharse incluso para poder sobrevivir (Naciones Unidas, 2006). (Peñafiel, 2020, p. 3)

Una autora como Flores (2020) por su parte, propone una definición que alude a un sentido de urgencia de la migración:

A partir de 2013 Venezuela se ha sumergido en una crisis tanto económica como política y social, que ha tenido implicaciones a nivel regional (Malamud & Núñez, 2019b, pp, 09-10). Esta crisis ha ocasionado en la región una emigración masiva que involucra a todos los países de la región. La pobreza, la falta de medicamentos, el desabastecimiento de alimentos ha empujado a millones de venezolanos a trasladarse fuera de su país de origen (Malamud & Núñez, 2019b, pp, 09-11). Tanto las Naciones Unidas como ACNUR estiman un aproximado de 3.4 millones de personas desplazadas (ACNUR, 2018). (Flores, 2020, p. 20)

En estos términos, de acuerdo con los (as) autores, el fenómeno migratorio o, según Peñafiel, este éxodo venezolano con dirección hacia países latinoamericanos está configurado por unas condiciones adversas que han forzado la movilidad. Uno de los impactos de estas condiciones

o de este sentido de urgencia previamente mencionado que ha motivado la migración, se ha expresado en los destinos de tránsito y de acogida que ahora están constituidos por los países suramericanos, especialmente los que comparten zonas limítrofes con Venezuela y con el resto de los países regionales que, con escasas excepciones no tienen historial de recepción de población que migra masivamente. En palabras del autor:

La principal decisión de emigrar sigue siendo mejorar la calidad de vida, pero ahora los nuevos emigrantes buscan condiciones mínimas de vida como la alimentación y la atención médica que ya escasean en Venezuela por los altos costos que se han vuelto inaccesibles para el sector de la población con menor capacidad económica. En este periodo a diferencia de los anteriores, emigrar ya no está enfocado en cómo se va a incorporar en el posible país de destino, sino más bien, el objetivo es salir de Venezuela, y es por ello por lo que los países fronterizos de la región se han convertido en destinos inminentes. (Peñafilel, 2020, p. 8-9)

A contracorriente de la idea que señala a la migración masiva de personas desde Venezuela hacia Latinoamérica como un asunto problemático per se, de acuerdo con los abordajes, se apunta más bien, a que varios componentes complejizan el tratamiento del fenómeno por parte en este caso, de las distintas autoridades en materia migratoria. En esta dirección, una de las primeras implicaciones que se problematizan con respecto al fenómeno migratorio venezolano definido con los matices previamente mencionados, es el elemento de integración.

De este elemento se exploran algunos desafíos concretos desde dos ópticas, la que se enfoca en las complejidades particulares de la integración poblacional en las sociedades de acogida y la que hace el énfasis en las complejidades de la integración regional de cara a la crisis migratoria. Teniendo en cuenta estas dos miradas, por una parte, que algunos países de destino no tengan experiencias previas recibiendo población extranjera que migra de manera masiva implica un asunto inexplorado en términos institucionales y de política pública que estén dirigidas a la integración de estas personas en sociedad; por otro lado, esta inexperiencia también representa un desafío en materia de congregación regional en torno al manejo coordinado de este fenómeno tanto por los países como por los organismos multilaterales.

Para explicar estos elementos, los abordajes toman rumbos distintos. Por ejemplo, no obstante Peñafiel (2020) habla de integración económica, el autor señala implícitamente la pregunta sobre la integración en materia de derechos de las personas migrantes, en este sentido, la regularización es uno de los factores que sobresalen tanto en su análisis como en otros de los abordajes. El autor señala:

Los gobiernos de la región se encuentran aplicando mecanismos, tanto ordinarios como extraordinarios de regularización de la población venezolana que se instala en sus territorios<sup>7</sup>. Esto representa un paso adelante para una efectiva integración socioeconómica de las personas migrantes venezolanas. Desde 2015, se han otorgado más de 2.158.910 permisos temporarios y permanentes en los principales países de destino de Latinoamérica. (Peñafiel, 2020, p. 10).

Además, una autora como Flores señala sobre el caso de Ecuador:

Los cambios que se dieron en cuanto al manejo de los flujos migratorios de venezolanos en Ecuador han provocado una situación de precariedad y vulnerabilidad en los migrantes venezolanos. Los trámites de regularización son costosos para su situación y esto los ha expuesto a buscar medios de ingresar al país que muchas de las veces ponen en riesgo su vida (Reyes Guzmán, 2018). Lenin Moreno relaciona el flujo de migración venezolana a temas como inseguridad o incertidumbre que por el ingreso de migrantes venezolanos se ha agudizado. (Flores, 2020, p. 24).

El rumbo particular que recorre Flores (2020) orienta su perspectiva no solo en términos de integración poblacional, sino también de integración regional, y en este sentido, la investigadora tiene en cuenta algunos elementos analíticos claves tales como el Intergubernamentalismo. Flores plantea:

Este modelo (el Intergubernamentalismo) pese a ser uno de los más implementados en América Latina, no ha dado los resultados esperados, Dentro de la región han surgido obstáculos para alcanzar modelos de integración sostenibles, tanto políticos

---

<sup>7</sup> El autor ofrece una especificación de los mecanismos de regularización adoptados por algunos de los países latinoamericanos. Es posible encontrar estos datos en: Peñafiel. (2020). ¿Migración venezolana un problema para Latinoamérica? Un análisis a través de la historia y sus determinantes. *Cuestiones Económicas*, 30 (1). Pp. 10 a la 16.

como económicos. Entre estos se atribuye una debilidad democrática acompañada de problemas de gobernabilidad, así como debilidades institucionales en base a las organizaciones, mismo que se refleja en la falta de un sistema de resolución de conflictos que sea efectivo y ejecutable a nivel doméstico, el cual limita la autonomía en la operación de los organismos regionales, así como también de los Estados (Forero Rodríguez, 2011). (Flores, 2020, p. 4)

Además, puntualmente sobre UNASUR señala:

La crisis de UNASUR se añadió al contexto político que se vivía en la región en ese periodo. Como factores influyentes, ya mencionados en la literatura académica, se resaltan, la falta de consenso dentro del organismo para designar a un secretario general, la imposibilidad de llegar a acuerdos como colectivo en cuanto a la crisis de Venezuela, el cambio de presidentes en la región con posturas ideológicas distintas a sus predecesores, las nuevas iniciativas de integración regional (...) Es de particular relevancia la falta de una acción colectiva para fomentar el diálogo en Venezuela, que impidió dar una respuesta regional coordinada para responder a la crisis de gobernabilidad en Venezuela, la cual derivó en la crisis migratoria venezolana. A partir de 2015 comienza a incrementar flujos a nivel regional. Los países de la región se vieron involucrados en la masiva llegada de migrantes que huían de su país por estar en condiciones insostenibles (Acosta, et al., 2019, pp. 21-24). (Flores, 2020, p. 19)

Además, desde esta óptica de la integración regional, otra de las implicaciones importantes que se van perfilando con los planteamientos es el de la falta de consenso entre los países Latinoamericanos. Este punto es caracterizado igualmente desde distintas posturas. En primera medida es posible distinguir la relación que se hace entre esta dificultad para los consensos con los diferentes tonos políticos de cada gobierno, especialmente, en épocas poselectorales. El tinte político de las administraciones es relevante en torno a las posturas de los organismos multilaterales ante la crisis toda vez que se trata de gobiernos presidencialistas en los cuales el Ejecutivo tiene un alcance político considerable en los respectivos países. De esta manera, con cada cambio de gobierno, las posturas ante la crisis migratoria pueden variar considerablemente. De acuerdo con lo anterior, Flores señala:

La salida de Ecuador, junto con casi la mitad de los países miembros se dio como antecedente del cambio y la fricción ideológica que tuvo lugar en la región, así como es la respuesta a que la estructura de UNASUR estaba fundamentada en las decisiones de sus miembros, es decir el Estado mismo resolvía qué era lo apropiado. Y al no existir un consenso entre los intereses que tenían dichos Estados y la situación que se vivía en la región, llevó a la fragmentación de la organización (...) La salida de Ecuador de UNASUR, muestra concordancia con los comunicados oficiales de los países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Paraguay, manifestando que primero de la estructura de UNASUR no cumplía con los requerimientos necesarios para dar estabilidad y continuidad a la misma siendo estos: la prevalencia de las leyes nacionales por sobre las regionales, el voto unánime, el mantenimiento de la soberanía de los Estados y falta de consenso debido a que no se llegaba a un acuerdo para nombrar sucesor para la secretaría general (Iturralde & Hidalgo, 2018). (Flores, 2020, p. 15-16).

Y además plantea:

Actualmente, la crisis de UNASUR, categorizada como tal en función de la salida de la mayoría de sus miembros (Nolte & Mijares, 2018a), representa un nuevo golpe para las iniciativas de cooperación a nivel regional (...) Dentro de los objetivos de UNASUR, se proponía el crear políticas públicas regionales, así como el de crear un espacio de diálogo en temas estratégicos de cooperación en la región (SELA, 2015, pp. 21-37). Según Nolte y Mijares, esta crisis responde a diversos factores, partiendo de debilidades en el diseño institucional que han llevado a una falta de consenso y politización a la hora de afrontar la Crisis de Venezuela o designar a un secretario general (Nolte & Mijares, 2018a). Estos factores, derivaron en una parálisis operacional de la organización desde el 31 de enero de 2017 hasta la salida de sus miembros durante 2018 y 2019 (Nolte & Mijares, 2018a). (Flores, 2020, p. 1-2).

Otro de los aspectos que se consideran con referencia a las dificultades para el consenso es la multiplicidad de actores multilaterales que complejizan las iniciativas. De acuerdo con la mirada particular de Flores (2020):

Se han publicado estudios recientes acerca de UNASUR con el propósito de identificar deficiencias que han limitado la sostenibilidad y consolidación de este organismo de cooperación. Desde un enfoque institucionalista Anne Marie Hoffman destaca que los factores que han contribuido a la situación actual de UNASUR han sido la falta de un liderazgo permanente dentro de la organización, las diferencias que mantiene con los otros organismos en cuanto a la estructura de la organización como la ausencia de un proyecto de cooperación económica que le permita a la organización mayor cohesión (Hoffman, 2019) (...) Desde este enfoque de liberalismo institucional, otro limitante a la consolidación de una organización regional sostenible ha sido la constante proliferación de organismos con objetivos de integración regional cuyos mandatos y funciones se superponen entre sí (Nolte, 2018b, pp. 128-140). Dicha superposición, según Nolte, ha llevado a los Estados a reaccionar de manera diferente para cada caso ya que todos los Estados forman parte de diferentes organizaciones al mismo tiempo, lo que impide que haya un consenso y esto retrasa el accionar y el alcance de las organizaciones (Nolte, 2018b, pp. 140-145). (Flores, 2020, P. 12).

En esta misma línea, otro de los componentes relevantes que han dificultado una armonización cierta de las acciones regionales es la multiplicidad de legislaciones a las cuales han obedecido las distintas iniciativas de los Estados. En este sentido Flores afirma:

Este aumento del flujo migratorio ha provocado un enorme reto para las instituciones a nivel regional y sobre todo para los gobiernos en la región que han buscado maneras para gestionar estos flujos y dar atención a todos los requerimientos tanto de los refugiados como de los migrantes (Acosta, et al., 2019) (...) Por otro lado, visto desde el constructivismo que entiende que las normas son construidas socialmente y constituidas mutuamente. Estas normas tienen un nivel de complejidad para ser adaptadas a nivel doméstico y que puedan representar cambios en el escenario regional. Pese a estas limitaciones en Ecuador sí se pudo evidenciar esta difusión de la normativa en materia de movilidad humana, pero porque esto era lo apropiado al momento de adoptar estas en concordancia con el discurso de la época (Agius, 2015). (Flores, 2020, p. 23).

Desde la perspectiva regional Aranda y Bórquez (2016) advierten que contrario a seguir una normativa internacional en común, la respuesta de los Estados en materia de integración ha sido dispar y gradualmente más restrictiva. Dicen los investigadores:

La respuesta de los estados apunta a una disparidad en la legislación para la recepción a venezolanos en áreas Caribe, CAN, MERCOSUR. Para este artículo los países sudamericanos de la Alianza del Pacífico tuvieron respuestas a corto plazo y focalizadas en la reticencia a otorgar calidad de refugiados a venezolanos, cerrando gradualmente cierran sus fronteras a dicha migración. A este respecto cabe consignar que los giros ideológicos han revertido procesos en ciernes hacia respuestas restrictivas y de orden adaptativo, consignando que hay distintos grados de adaptabilidad a la oferta de asistencia e integración –situación sanitaria, homologación de títulos y participación en el mercado laboral– a los venezolanos avecindados en dichos países. (Aranda y Bórquez, 2020, p. 64)

Para ejemplificar este punto, es posible citar el ejemplo particular de Chile que exponen los autores:

En el caso de Chile, el marco regulatorio específico para asuntos de migración y asuntos de extranjería se compone de dos normas principales dictadas durante la dictadura militar: la Ley de Extranjería (Decreto Ley No. 1.094 de julio de 1975) y su reglamento de aplicación (Decreto Supremo N ° 597, junio de 1984). Al respecto de estas normas, Stefoni Et al.<sup>75</sup> señalan que éstas tienen un marcado carácter regulatorio -administrativo e infraccional- a la entrada de extranjeros en el país y a las condiciones para su permanencia. En este sentido, es un reglamento de perfil restrictivo y discriminatorio, con una clara orientación policial y centrado en el control y la seguridad del territorio<sup>76</sup>, con bases ideológicas en la Doctrina de la seguridad nacional. Este énfasis genera además una falta de consideración de los derechos de los migrantes como elemento prioritario<sup>77</sup>. Si bien la OIM destaca algunas de las iniciativas de regularización de los inmigrantes, se hace evidente que, para la magnitud de la migración venezolana, estos mecanismos de regularización se hacen insuficientes y son paliativos. Esto especialmente si se considera las limitaciones extra que, por ejemplo, implica que instrumentos como la visa de

responsabilidad democrática que otorga Chile, originalmente solo se puede solicitar en los consulados de Caracas o Puerto Ordaz, sin estar disponible para aquellos que ya han migrado y se encuentran en territorio de chileno o de un tercer país. (Aranda y Bórquez, 2020, p. 61-62).

Además, en relación con esta armonización legislativa regional, se señala:

Lo paradójico entonces es que algunos de los estados que más se esmeraron en la denuncia de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos del régimen de Maduro, implementaron un sistema selectivo y de restricciones a los migrantes venezolanos. Esto implica que, mientras en el campo internacional prima la faz declarativa y de denuncia al gobierno venezolano –coordinando acciones en el seno del Grupo de Lima, por ejemplo–, en el plano doméstico, en lo que respecta al flujo migratorio, priman políticas acomodaticias a sus respectivas opiniones públicas nacionales. (Aranda y Bórquez, 2020, p. 64)

## **CAPÍTULO 5**

### **CONFLICTO GEOPOLÍTICO FRENTE A LA CRISIS MIGRATORIA EN VENEZOLANA**

## 5. 1 La internacionalización de la crisis de Venezuela

Entre los desarrollos teóricos realizados sobre la internacionalización de la crisis de Venezuela, las y los autores se dirigen hacia tres direcciones puntuales orientadas a responder cómo se ha comportado la trascendencia de este fenómeno más allá de las fronteras venezolanas. Estas direcciones apuntan a la internacionalización de la crisis del país vecino con respecto a Colombia, con respecto a la región latinoamericana; y con respecto a algunos países extrarregionales. Los recorridos por estos tres senderos están compuestos por diversos aspectos. A continuación, se expondrán algunos de estos planteamientos que cubre la teoría en torno a dos nervios fundamentales cuestionados por los (as) investigadores que son en primer lugar, la inquietud básica de qué implica la crisis venezolana en el extranjero y, en segundo lugar, esa inquietud sobre qué han hecho los distintos actores involucrados directa o indirectamente al respecto.

Serbin habla en términos de impactos hemisféricos de la crisis venezolana y a partir de allí hace referencia a tres dimensiones de análisis puntuales que son a saber: la dimensión migratoria, la dimensión de defensa y seguridad y la dimensión multilateral, tal como lo manifiesta el autor:

A su vez, estas tres dimensiones permiten apreciar que la crisis venezolana tiene implicaciones que van más allá de los efectos directos e inmediatos, y que pueden afectar a toda la región en el mediano y largo plazo, a medida de que se reconsideran políticas migratorias, se fortalecen ópticas securitizadoras de las problemáticas internacionales, se reactivan hipótesis de conflicto inter-estatales, y se reduce la capacidad de las organizaciones hemisféricas, regionales y subregionales de desactivar el escalamiento de situaciones de conflictividad y de contribuir efectivamente a la resolución de conflictos. (Serbin, 2018, p. 131)

Haciendo referencia a la internacionalización de la crisis de Venezuela con respecto a otros países regionales es preciso mencionar inicialmente que, en esta dirección, las lecturas que hacen los autores de la crisis no se rastrea a partir del fenómeno migratorio, no obstante es mencionado en algunas ocasiones, los abordajes en estos casos rastrean más exactamente la internacionalización de la crisis en Venezuela a partir de las distintas iniciativas y posturas

que han tenido los diferentes actores en Latinoamérica bien sea países o también, algunos organismos de articulación regional. Dicho esto, es posible señalar entre los abordajes tres asuntos puntuales que orientan las exposiciones por este camino que son: la distinción de qué países regionales han tenido posturas con respecto a dicha crisis en concordancia con las posturas del gobierno estadounidense; la distinción de los países latinoamericanos neutrales o que en su defecto podrían tener capacidad de intermediación para generar un diálogo político útil para atender la situación crítica; y, asimismo, la distinción de cuáles han sido las iniciativas que han surgido por parte de algunos organismos de articulación regional. Sobre estos asuntos los informes de Hirst; Luján; Romero y Tokatlian tanto de 2019 como de 2020 proporcionan información y unas reflexiones importantes.

Entre los elementos explícitos que se mencionan al momento de definir qué ha significado la crisis venezolana como una crisis internacional, autores como Hirst; Luján; Romero y Tokatlian (2019) señalan implicaciones tales como:

Sin duda la crisis venezolana es nacional en tanto ha sido, principalmente, producto de dinámicas, factores y actores venezolanos. Sin embargo, es un asunto que ha dejado de ser nacional, regional o continental y se ha tornado global. ¿Qué significa que una crisis determinada sea un asunto global? Implica varias cuestiones: a) el involucramiento directo e indirecto de múltiples actores estatales y no estatales; b) la participación de agentes tanto formales como ilegales, desarmados y armados; c) el despliegue de intereses de distinto tipo, incluyendo los mediáticos; d) la presencia de jugadores con alcance mundial, preferencias disímiles y propósitos diferenciados; e) el concurso de varias instituciones de alcance geográfico amplio; f) el establecimiento de complejas coaliciones y alianzas entre protagonistas internos y externos; y g) la dificultad de encontrar soluciones satisfactorias, seguras y prontas para los principales participantes del país. (Hirst; Luján; Romero y Tokatlian, 2019, p. 8).

En efecto, esta internacionalización de la crisis con respecto a otros países de la región es contemplada teniendo en cuenta varios aspectos importantes, antes de mencionarlos, es preciso reiterar que la trascendencia de la crisis venezolana más allá de sus fronteras no es rastreada en este caso a partir de la migración masiva de su población como una de sus

principales expresiones; las y los autores fijan sus planteamientos, en mayor medida en las posturas e iniciativas que han tomado los países latinoamericanos con respecto a la crisis.

De este modo, hay por lo menos dos vertientes generales que orientan de forma implícita los distintos factores políticos mencionados en los recorridos analíticos. En este sentido, por uno de los senderos, es posible encontrar factores políticos que se inscriben en la búsqueda o la preservación de la paz regional teniendo en cuenta el diálogo como uno de sus pilares fundamentales. Es en esta dirección en la cual algunos (as) autores teorizan en torno a la concreción de determinadas ideas principales como por ejemplo la que señala una dispersión regional para manejar la crisis manifestada, entre otras cosas, a partir de la diversidad de iniciativas de determinados organismos de articulación regional. O la idea que alude a que la crisis ha revelado la incapacidad de estas instancias para la resolución de conflictos de interés regional. En torno a estas posturas el panorama que se presenta es el siguiente:

A grandes rasgos, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) intentó hasta 2017 aportar a la superación de los impasses sucesivos entre oposición y gobierno, pero sin cuestionar de manera directa el gobierno de Maduro. Había, en este caso, una cierta sintonía con el gobierno de Barack Obama: procurar la apertura del régimen y hacerlo sin cuestionar frontalmente a Caracas y con escasa llegada a la oposición interna. Desde 2017 en adelante, el Grupo de Lima –que de facto pretende expresar el derrumbe anticipado de la Unasur– orienta su accionar en una mayor sintonía con el gobierno de Donald Trump: aislar, cercar, denunciar al régimen de Maduro. En todo ese periodo –el de Obama y el de Trump–, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) actuó con bajo perfil respecto a su mentor. Ni Nicaragua, ni Bolivia ni Cuba buscaron estimular una articulación política para influir conjuntamente sobre Caracas, lo que refleja que las «cartas» fuertes del ALBA seguían en manos de Venezuela gracias al petróleo y su política en la Cuenca del Caribe. Actualmente Venezuela, Cuba y Nicaragua son identificadas por Washington como la «troika de la tiranía», y no parece que los respectivos gobiernos puedan socorrerse mutuamente o ampliar sus apoyos en el cuadro ideológico que prevalece en América Latina. En su última declaración, el Grupo de Lima habla del «impacto negativo» en Venezuela de ciertos países, mencionando explícitamente a Rusia y

China –entre otros–; contempla, desde el lado de quienes respaldan a Guaidó, que el «interventor» no es Washington sino Moscú, por lo que podría abrirse una caja de Pandora al criticar, denunciar y actuar en el futuro en función de una presunta «intervención» extracontinental. (Hirst; Luján; Romero y Tokatlian, 2019, p 4).

Complementando este punto, en la segunda parte del informe señalan:

A mediados de 2019 la manifestación del Grupo de Lima en apoyo a un proceso de diálogo entre venezolanos para la búsqueda de una salida democrática, más que expresar una revisión y una aceptación de soluciones menos drásticas, reflejaba su estado de debilitamiento y fragmentación. Sin embargo, el ligero vuelco del Grupo implicó un cierto costo en su reputación para la Casa Blanca, en la medida en que indicó la necesidad de incluir a actores políticos y organizaciones sociales en el proceso de negociación venezolana. En el plano interamericano, la Organización de Estados Americanos (OEA), bajo la batuta de Luis Almagro, subió el tono de su actuación como caja de resonancia de las denuncias contra el gobierno de Maduro como un narcoestado, sin lograr mayores resultados para un arrinconamiento político regional. Como paso siguiente el organismo endosó la convocatoria del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para tratar «los efectos desestabilizadores de la crisis en Venezuela». En septiembre de 2019, el TIAR aprobó una resolución previendo la aplicación de sanciones individuales que seguían con justificación los criterios punitivos ya adoptados por el gobierno de EEUU. Las implicancias de tal resolución no son menores en cuanto a su impacto para la inserción de la región en el tablero de la seguridad internacional. Se abre mano de una ventajosa y preciada irrelevancia estratégica de América Latina en la guerra contra el terror liderada por EEUU desde 2001, en nombre de un alineamiento automático e incondicional. Con base en esta reconfiguración, se abría espacio para acciones extremas de intervención en países de la propia región frente a amenazas comunes identificadas como blancos de alta peligrosidad. (Hirst; Luján; Romero y Tokatlian, 2020, p 9).

En esta misma línea, se expresan los cuestionamientos al papel de los países de Latinoamérica en el manejo conjunto (o más bien disperso) de la crisis. Tal como se expresa en el informe:

La actuación de la región frente a la crisis venezolana ha revelado decisiones y posicionamientos que no encuentran precedentes históricos. La actitud proactiva de algunos países latinoamericanos no traduce en este caso una capacidad innovadora; por el contrario, apunta a la falta de una capacidad propiamente regional. El panamericanismo de nueva ola se ha tragado la posibilidad de una iniciativa regional autónoma y, por ello, se propone una plataforma que no promueve iniciativas autónomas frente al unilateralismo de Washington. La reactivación de articulaciones interamericanas, apoyadas en organizaciones como la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha fortalecido este movimiento. (Hirst; Luján; Romero y Tokatlian, 2019, p 5).

Sobre los países que han buscado un diálogo señalan:

En paralelo a estas posiciones e iniciativas, se ha conformado en la región un segmento de países que buscan promover una salida negociada y pacífica para la crisis en Venezuela. Se destacan los roles de México y Uruguay en la presente situación. Estos países se muestran alejados de la dicotomía Guaidó-Maduro, sin posicionarse como aliados de EEUU ni sumarse a los apoyos extracontinentales que llegan desde Rusia y China. En el caso de México, el presidente López Obrador explicitó su oposición a la intervención militar extranjera, fiel al principio de no intervención que tiene como mandato constitucional. A través de su canciller Marcelo Ebrard, junto con su par uruguayo Rodolfo Nin Novoa y los representantes de la Comunidad del Caribe (Caricom), propuso el Mecanismo de Montevideo como forma de facilitar el diálogo y la negociación en Venezuela. A lo anterior debe agregarse el posicionamiento del presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, favorable a unir esfuerzos con varios países europeos (Alemania, España, Francia, Holanda, Italia, Portugal, Reino Unido y Suecia) y con la Unión Europea como un todo, para buscar salidas pacíficas a través del ejercicio de la copresidencia del Grupo Internacional de Contacto con la politóloga italiana Federica Mogherini, Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. (Hirst; Luján; Romero y Tokatlian, 2019, p 6).

Ahora bien, en el otro sendero, es posible observar factores políticos que se inscriben en el despliegue de intereses principalmente de tipo geopolítico de algunos países extrarregionales. Es el caso, para los investigadores, de *la preeminencia de Estados Unidos*, explorada específicamente en términos de intereses geopolíticos y de las sanciones aplicadas al gobierno venezolano; así como *el papel de otros actores* como China, Rusia o Irán a partir del análisis de sus intereses geopolíticos y de las alianzas que se han ido conformando con Venezuela.

Por este camino, se analizan las posturas belicistas desde las cuales se han considerado intervenciones armadas a Venezuela; se analizan una serie de sanciones aplicadas al vecino país; y se han observado las distintas alianzas que se han configurado en torno al manejo de la crisis. De esta manera, por un lado, se han distinguido los países concordantes con el gobierno estadounidense (Colombia, Brasil y Chile) y por otro, los países que se han aliado con Venezuela (Rusia, Irán, Turquía), sosteniendo una relación simbiótica que en cierta medida ha contribuido a sostener el régimen. A pesar de distinguir de manera más o menos definida estas cercanías, los (as) investigadores advierten la fragilidad de este escenario y señalan algunas ambigüedades, a raíz de las cuales se complejizan los papeles de estos actores. Al respecto los (as) investigadores señalan inicialmente:

La incidencia de la agudización de tensiones entre las potencias internacionales sobre el proceso de reducción de espacios de negociación interna en Venezuela produce un tipo de reflejo sobre la región sin precedentes en la Posguerra Fría. De mantenerse, podría establecerse un juego de espejos que otorgaría una relevancia estratégica a este país, con altos riesgos para toda la región latinoamericana. (Hirst; Luján; Romero y Tokatlian, 2019, p 2).

En este orden de ideas interesa destacar, además, con respecto a los intereses de actores como Estados Unidos que los puntos señalados a lo largo de los desarrollos pueden relacionarse con el coloquialismo de *la pesca en río revuelto*. Esta dinámica tiene más bien poco que ver con la búsqueda de unas condiciones democráticas en el vecino país o de la salvaguarda de los derechos humanos de la población civil. Los (as) autores señalan varios planteamientos relacionados con ello:

La política de la Casa Blanca hacia Venezuela está impregnada por la percepción de que los intereses chinos, la presencia militar-energética rusa y la influencia política cubana componen un mix nocivo para su tranquilidad geopolítica. Esta visión, entretanto, más que otorgar al país sudamericano centralidad en el tablero de la alta política, lo convierte en moneda de cambio y/o presiones. (Hirst; Luján; Romero y Tokatlian, 2020, p 7).

La «internacionalización de la crisis» no ha significado por lo tanto un mayor acercamiento a una solución negociada de la crisis venezolana. Las presiones provenientes de las acciones coercitivas externas, principalmente –pero no solo– de Estados Unidos, han generado una escalada de tensiones que sumergió aún más a Venezuela en la ciénaga de un empate (...) De hecho, la internacionalización no ha significado que se amplíen los márgenes de autonomía de Venezuela, ya que una creciente subordinación al juego y los intereses geopolíticos de las grandes potencias podría no solo lastimar su soberanía, sino también postergar la recuperación de un proyecto democrático con diseño propio. Los desacuerdos entre las potencias mundiales –EEUU, China y Rusia– sobre la situación en Venezuela plantean la necesidad de que la resolución de las disputas políticas sea precedida por medidas efectivas de prevención de conflictos que involucren a actores y organizaciones externos e internos de incuestionable credibilidad. (Hirst; Luján; Romero y Tokatlian, 2020, p 2).

En torno a esta idea de la pesca no solo circulan los planteamientos con respecto al papel de Estados Unidos, sino también con respecto a países como Rusia, China, Irán o Turquía, entre otros actores para los cuales a propósito de la problemática multidimensional que enfrenta el país hermano, la región latinoamericana pasa a ocupar una relevancia estratégica. En este sentido, los investigadores destacan:

El esfuerzo del gobierno de Maduro para construir una plataforma de apoyo conformada por países también «villanizados» por EEUU u otras potencias occidentales no ha sido menor. Sin embargo, los vínculos no son los mismos con China, Rusia o Irán. Rusia busca alcanzar cierta influencia en la proverbial área de influencia de EEUU, usar eventualmente el caso de Venezuela como una carta de

transacción con Washington respecto a algún tema sensible para Moscú y respaldar a Maduro ante lo que percibe como el agotamiento del regime change by tweet y la necesidad de pasar a una fase más agresiva de EEUU hacia Venezuela. Por su parte, China posee intereses concretos en Venezuela –hay que recordar que Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela concentran 90% de toda la inversión china en América Latina–, apunta a no irritar o provocar a Washington en Latinoamérica y estaría más que dispuesta a una transición incruenta en Venezuela que garantizara sus activos físicos y financieros (...) En síntesis, Moscú podría tanto colaborar como sabotear una solución en Venezuela, y Beijing podría desempeñar un papel más equilibrado, pragmático y prudente. Estas diferencias no son menores y han sido perceptibles en las tres reuniones del Consejo de Seguridad de la ONU celebradas para considerar la situación venezolana. En cuanto China y Rusia suman sus poderes de veto frente a una opción de intervención –incluso cuando esta sea rotulada como humanitaria–, la primera fundamenta su posición en el apoyo a que se encuentren formas de resolución pacífica, mientras que Rusia privilegia la confrontación frente a las acciones punitivas o desestabilizadoras de EEUU(...) Otros países como la India, Israel e incluso Australia y Nueva Zelanda, son actores tanto o más relevantes en este escenario: la India tiene la capacidad de procesar en grandes cantidades crudo venezolano –solo superada por EEUU y China–, es sensible a las presiones estadounidenses y tiene pretensiones de mantener una política exterior autónoma, claramente en el plano regional pero también en el global; Israel funciona como una especie de prestador de servicios de la principal potencia occidental, jugando más en el backstage que en la primera línea de confrontación en la región; y los dos países de Oceanía exhiben una clara preocupación por el tema humanitario y capacidades importantes para colaborar en él. (Hirst; Luján; Romero y Tokatlian, 2019, p 8-9).

Con respecto al papel de otros actores como la Unión Europea los (as) investigadores señalan:

Hay profundos motivos y fuerzas estructurales que explican el creciente desacople entre Europa y América Latina. El mundo de la inmediata Posguerra Fría poco se parece al actual. Entre otros aspectos, en aquellos años el triunfo de Occidente era incuestionable y la fase de la globalización de la época era sinónimo de prosperidad.

Ni lo uno ni lo otro están en pie hoy: el power shift a favor de Asia y el Pacífico se acompaña de una elocuente resistencia de EEUU y Europa a compartir poder e influencia con los poderes emergentes del Sur o herederos de una desaparecida superpotencia. La globalización imperante es percibida, pues, como epítome de inseguridad y vulnerabilidad por amplios segmentos de las sociedades centrales y periféricas. Asimismo, la relación Estado-sociedad-mercado añade una cuestión adicional: el diálogo político entre Europa y Latinoamérica se ha tornado fútil e inoperante para temas cruciales como medio ambiente, inmigración o drogas

## **5. 2 Smart Power en la política exterior de Estados Unidos y el Grupo de Lima**

La importancia de dar una mirada más amplia a los factores políticos externos en relación con la crisis migratoria venezolana pasa necesariamente por involucrar otros enfoques tales como el papel de la política exterior estadounidense y el regionalismo latinoamericano. Ambos componentes nos hablan de las distintitas dinámicas de poder que tienen un lugar regional y extrarregional, y de los desafíos más determinantes que interpelan sus instituciones y sus formas de gestión. En estos términos *La importancia del Smart power en la política exterior de Estados Unidos y el Grupo de Lima en los años 2018-2019* es un texto que contempla varios puntos interesantes por destacar. Para la autora es importante observar la crisis de Venezuela a partir de las perspectivas de actores internacionales como El Grupo de Lima o Estados Unidos, así como de analizar algunos de los mecanismos tenidos en cuenta en términos de política exterior para intervenir en dicha crisis. A partir de estos objetivos, reflexiona sobre algunos componentes teóricos clave del sistema internacional; *La cuestión venezolana y la fractura del regionalismo latinoamericano (2016)* es, por otro lado, un abordaje en el cual se observan algunos componentes sobre tal como lo han nombrado los autores *la fractura del regionalismo latinoamericano* a propósito de la crisis venezolana. Desde la perspectiva del interméstico, los teóricos consideran algunos hechos claves de la política venezolana que son enlazados con hechos, asimismo, claves de la política regional latinoamericana. En este análisis es de particular interés, tanto la actuación de los países como la actuación de algunos organismos de articulación regional tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), o el Grupo de Lima, para lograr en este caso, enmarcar en los

intereses geopolíticos el fenómeno de migración masiva y la llamada crisis migratoria regional por los flujos de población procedente de Venezuela.

Ahora bien, para hacer referencia a la crisis de Venezuela Huaman (2020) cita al inicio el siguiente panorama:

La crisis en Venezuela es un problema para el país y la región que ni el derecho internacional ni las instituciones multilaterales existentes están bien equipadas para manejar. Para los estados vecinos, las alternativas políticamente aceptables parecen ser pocas. Por ejemplo, es poco probable que Estados Unidos, u organizaciones como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos (OEA), opten por intervenir físicamente o puedan actuar de manera suficientemente impactante para alterar la trayectoria actual de Venezuela hacia una crisis interna más amplia y violenta. Sin embargo, tanto los Estados Unidos como las instituciones multilaterales tienen alternativas plausibles y pueden tener la capacidad de desempeñar un papel decisivo en la gestión de las consecuencias de esa crisis para la región sin intervención directa. (Ellis, 2017). (Huaman, 2020, p. 4).

Aunado a estos escenarios, dado que el perfilamiento de determinados conceptos constituye una parte considerable de su abordaje, Huaman plantea una serie de definiciones a la luz de los trabajos desarrollados por autores como Ellis (2017), o Nye (2008) y (2004) que ofrecen unas interesantes miradas en torno a la teoría de poder en el sistema internacional y a propósito de la crisis venezolana. De acuerdo con la autora, a parte de estas consideraciones hipotéticas que hace Evan Ellis, es pertinente tener en cuenta, entre otras cosas, el aporte de las nuevas teorías de poder que hace Joseph Nye en su trabajo sobre la importancia del Smart power definido como: “la habilidad de combinar el hard power con el soft power, para obtener los resultados que se quieren”. (Nye, *The Power to Lead*, 2008). (Huaman, 2020, p.5). Entendiendo el hard power como “la habilidad de obtener los objetivos que quieres, a través de zanahorias y palos; en donde la zanahoria representa beneficios o sanciones económicas y los palos representa la fuerza militar”. (Nye, *The Power to Lead*, 2008) (Huaman, 2020, p.5) y el soft power definido a su vez como “la habilidad de obtener lo que se quiere mediante la atracción, sin la necesidad de utilizar la fuerza y en donde juegan un

papel la cultura, las políticas públicas y los ideales políticos”. (Nye, 2004). (Huaman, 2020, p.6).

En estos términos, haciendo un repaso de algunas investigaciones previas, en el abordaje se traen a colación trabajos como *The Collapse of Venezuela and Its Impact on the Region*, del cual se destaca por ejemplo, la postura sobre la no conveniencia de que Estados Unidos haga uso del Hard power para la resolución del conflicto, dado que esto perjudicaría la percepción que tienen los actores de la región latinoamericana sobre el país norteamericano; o como *Congressional Research Service, 2019, Venezuela: background and U.S. Relations*, del cual se destaca su aporte para la comprensión de en qué medida los países latinoamericanos pueden asumir la crisis a partir de iniciativas multilaterales que propendan por soluciones pacíficas; asimismo, menciona abordajes como Reese H. Johnson, 2014, *Losing influence: regional effects of U.S. foreign policy with Venezuela*, del cual se destaca la tesis de que la política exterior estadounidense hacia Venezuela contribuye a explicar en ciertos grados la disminución de la influencia de Estados Unidos en América Latina ; o, el trabajo de Joseph Nye, 2004, *Soft Power the Means to Success in World Politics*, del cual se resalta la tesis a partir de la cual se considera que en el contexto globalizado actual, constituido por varios actores en el sistema internacional es más “atractivo y viable” el soft power dado que su enfoque se dirige hacia la obtención de resultados a partir de los acuerdos mutuos en los cuales primen la cultura, o determinados ideales políticos; así como también el trabajo de Jason W. Cronin, 2004, *Soft Power and Its impact on U.S. influence in Latin America*, del cual se resalta su importancia para determinar que por cierto periodo el país norteamericano ha tenido iniciativas de política exterior privilegiando el hard power como la solución más rápida a los conflictos latinoamericanos.

De acuerdo con estos planteamientos Huaman señala unos antecedentes de la política exterior estadounidense y advierte la posibilidad de la aplicación de estrategias de Smart Power como una nueva alternativa que tiene Estados Unidos para intervenir en la crisis. La autora plantea que la factibilidad del Smart power en la política exterior estadounidense se da a raíz de los avances del mundo globalizado que se han materializado a partir de las nuevas tecnologías con las cuales los Estados deben trabajar en aras de encontrar soluciones pacíficas y constructivas a la crisis venezolana. En un sentido adaptativo, al estar inmersos en un

contexto globalizado, dice la investigadora, es más realizable y conveniente para todos los actores involucrados priorizar el ejercicio del Smart power. De acuerdo con la investigadora:

podríamos entender que ante la actual situación de crisis en el país de Venezuela y ante los diversos estudios que nos formulan que, debido al avance de siglo y las nuevas tecnologías, los estados deben buscar otro tipo de soluciones a las crisis existentes, en el caso del presente trabajo de investigación una posible solución al problema se encuentra en la importancia que los países le dan a su política exterior mediante el ejercicio del Smart power. (Huaman, 2020, p.6).

Huaman (2020) mencionan dos componentes concretos de la política exterior estadounidense que son: las sanciones que se han aplicado al país vecino y algunas iniciativas de asistencia para la democracia en Venezuela. En cuanto al primer componente, la autora señala:

Estados Unidos ha empleado cada vez más las sanciones como una herramienta política en respuesta a las actividades del gobierno venezolano y las personas venezolanas. A medida que la crisis política y económica en Venezuela se ha profundizado, la Administración Trump ha ampliado significativamente las sanciones contra Venezuela, basándose tanto en las sanciones existentes como en las nuevas órdenes ejecutivas. En particular, las recientes sanciones de EE. UU. contra Venezuela se han dirigido a funcionarios venezolanos específicos, el acceso del gobierno de Maduro al sistema financiero de EE. UU. Y los sectores de petróleo y oro de Venezuela, que son sectores clave y fuentes de financiamiento para el gobierno venezolano. (Huaman, 2020, p.19)

Advirtiendo algunas de las implicaciones problemáticas que ya se han detectado con respecto a estas sanciones la autora afirma:

Algunos analistas también están preocupados porque las sanciones más severas contra Petróleos de Venezuela (PdVSA) están exacerbando aún más la difícil crisis humanitaria de Venezuela, ya marcada por la escasez de alimentos y medicamentos y la migración masiva, al limitar la fuente clave de ingresos del país. Esta es una preocupación particular en el caso de que Maduro permanezca en el poder durante un

período prolongado de tiempo. (Service, Venezuela: Background and U.S Relations, 2019). (Huaman, 2020, p. 21)

En cuanto al segundo componente Huaman plantea:

Durante más de una década, Estados Unidos ha brindado asistencia relacionada con la democracia a la sociedad civil venezolana a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el National Endowment for Democracy (NED). Desde 2002 hasta 2010, USAID apoyó actividades de asistencia técnica y subvenciones pequeñas a través de su Oficina de Iniciativas de Transición (OTI) para proporcionar asistencia para monitorear la estabilidad democrática y fortalecer las instituciones democráticas del condado. A fines de 2010, el apoyo de USAID para tales actividades en Venezuela se transfirió de OTI a la Oficina de América Latina y el Caribe de USAID. La asistencia de la democracia y los derechos humanos de los Estados Unidos a Venezuela ascendió a \$ 15 millones para grupos de la sociedad civil en Venezuela en el año fiscal 2018 y \$ 17.5 millones en el año fiscal 2019. El presupuesto propuesto por la Administración para el año fiscal 2020 solicita \$ 9 millones en ayuda para la democracia y autoridad para transferir hasta \$ 500 millones para apoyar una transición o responder a una crisis en Venezuela. El 20 de mayo de 2019, el Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes informó su versión de la Ley de Asignaciones del Departamento de Estado y Operaciones Extranjeras del año fiscal 2020 (HR 2389), que proporcionaría \$ 17.5 millones en ayuda para la democracia y los derechos humanos a Venezuela. (Service, Venezuela: Background and U.S Relations, 2019). (Huaman, 2020, p. 19-20).

En relación con el papel jugado en la región por el Grupo de Lima hay que señalar que fue debido a la imposibilidad de generar consensos al interior de la OEA que un grupo de Estados constituyeron, el 8 de agosto de 2017, el denominado “Grupo de Lima”, conformado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, México (abandono foro después de asunción de Andrés Manuel López Obrador), Guyana y Santa Lucía. Estos países:

Se dispusieron a presionar internacionalmente para conseguir la libertad de los presos políticos y cooperar en el restablecimiento del orden democrático en Venezuela, particularmente porque, seis días más tarde, la Asamblea Constituyente venezolana asumiría las funciones de la Asamblea Nacional –no obstante que ésta siguió sesionando. Se trata específicamente de un foro de cumbre (en la que participan o el jefe de Estado o su ministro de Relaciones Exteriores), un tipo de mecanismo alternativo a la falta de consenso al interior de un organismo institucional (en este caso la OEA). La ausencia de burocracia añadida le permite flexibilidad en su agenda temática, aunque puede hacer a la instancia extremadamente sensible a los vaivenes políticos de los países miembros que, en el caso de América Latina, una región híper presidencialista, son sinuosos. Por su carácter coyuntural, sus objetivos responden al reto específico planteado al momento del encuentro. Se trató de una iniciativa que patrocinaron originalmente Colombia y Perú, procurando que el resto de los miembros del Grupo adoptaran una postura rupturista con Caracas, en línea con la política exterior oficial de Estados Unidos, aunque con una relevante diferencia: la no intervención militar externa sobre Venezuela; una postura que la Colombia de Duque no ha desdeñado del todo, sintonizando con las declaraciones del presidente Trump, su asesor de seguridad nacional, John Bolton, y el encargado por Washington para la crisis Venezolana, Elliot Abrams. (Aranda y Bohórquez, 2020, p. 44-45)

El 4 de enero de 2019, 13 miembros del Grupo de Lima firmaron una declaración instando al presidente Maduro a no asumir el poder el 10 de enero de 2019. Los países resolvieron reevaluar su nivel de compromiso diplomático con Venezuela, implementar prohibiciones de viaje o sanciones a los funcionarios de Maduro (como lo han hecho Canadá y Panamá), suspender la cooperación militar con Venezuela e instar a otros en la comunidad internacional a tomar medidas similares. (Congressional Research Service, 2019, p. 22). (Huaman, 2020, p. 6)

Estas posturas desde las cuales se alienta un trabajo colaborativo en el cual sea predominante la aplicación del Smart power a la crisis que se ha generado en Venezuela con claros reflejos en los organismos de articulación regional tienen varios factores propios de los escenarios actuales en contra. De conformidad con lo planteado anteriormente sobre la factibilidad del

Smart power estadounidense en este escenario latinoamericano, algunos autores consideran que no hay la suficiente cohesión entre los distintos actores políticos y que por lo tanto es necesario cambiar de estrategias, por ejemplo, el diseño y la aplicación de unas leyes migratorias comunes.

Este tipo de afirmaciones además de dar cuenta de los componentes propios de una falta de consenso regional, señalan de paso algunos de los desafíos que se deben asumir en aras de desplegar políticas externas que combinen el soft power y el hard power. A juicio de los (as) autores el Smart power tiene dificultades en su aplicabilidad si se consideran estos complejos escenarios de división y progresivas restricciones al manejo de varios asuntos, en especial el de los flujos migratorios recorriendo América Latina.

## CONCLUSIONES GENERALES

El estado del arte inicia con la observación de la frontera común sobre la cual se enunciaron aspectos importantes del proceso migratorio colombo venezolano en relación con los factores políticos externos de Venezuela. Los aportes de los (as) investigadores señalan entre otras cosas las implicaciones de esa proximidad geográfica e histórico cultural que atañen al intercambio migratorio. No son fortuitas, por ejemplo, la intensidad de los flujos migratorios que se han movilizado en ambas direcciones, o las características particulares que se han ido detectando en estas movilidades. A juicio de los (as) autores, la espacialidad fronteriza ha estado fuertemente relacionada, justamente, con la dinámica migratoria transfronteriza. En esta dinámica se destacan varios factores, principalmente identitarios, de cercanía geográfica y culturales, que han facilitado la integración *de facto* entre los pueblos colombiano y venezolano.

La consideración de la frontera como punto de caracterización y análisis aporta a la clarificación de los escenarios que enmarcan los tránsitos migratorios de un país a otro y yendo un poco más allá a la creación de una conciencia académica sobre la definición de espacios como los fronterizos que por lo general se encuentran en disputa y que han sido examinados teniendo en cuenta el desafío de determinar definiciones, entre otras, a partir de la territorialidad. La dinámica migratoria ofrece, pues, otros senderos definatorios que aluden a las particularidades, los desafíos y las oportunidades que tienen estos espacios fronterizos a propósito de las movilidades humanas que allí han tenido y que siguen teniendo lugar.

Las contribuciones de las y los investigadores ha cubierto terreno en aspectos como los conflictos en la frontera en términos binacionales (así como también se verá en líneas posteriores, en términos regionales y extrarregionales), observados a partir del acentuado componente de violencias, y con especial interés en el conflicto armado colombiano, el fenómeno del narcotráfico, o la violencia política ejercida por las instituciones de los Estados (tanto venezolano como colombiano) a través de alianzas delictivas con poderosos actores armados que operan en esas áreas. En efecto como afirma Ramos Et al “en la zona de frontera convergen las distorsiones causadas en materia de seguridad en Venezuela con los problemas estructurales que se desprenden del conflicto armado colombiano” (2019, p. 17).

Otro de los elementos destacados entre los planteamientos es el trasfondo histórico que apunta a la ausencia estatal en términos de carencias y a distintos tipos de violencia que configuran el entorno, destacando el papel del territorio -y su control- como uno de los principales factores de generación de riqueza cooptado de diversas maneras por organizaciones delictivas. Asociado con dinámicas de despojo o precarización, siempre en aras de contestar las inquietudes sobre cómo estos escenarios configuran la dinámica migratoria.

Por esta línea, autores como Forero (2020) en gran medida contraargumentan a lo largo de sus abordajes esa versión de que la frontera colombo venezolana enfrenta una crisis a partir del año 2015 y ofrece elementos claros para comprender cómo dicha crisis en la frontera binacional tiene unos antecedentes que aluden al desplazamiento forzado de población colombiana hacia esas zonas limítrofes con Venezuela desde hace al menos tres décadas atrás. En estos términos lo que se sugiere es que la migración ha sido una forma de integración entre la comunidad migrante de Colombia y Venezuela, mediada más bien *por factores sociales y no políticos*. Incluso, como se señaló en repetidas oportunidades, ha primado un distanciamiento político entre ambos gobiernos que, en medio del deterioro de las relaciones bilaterales, con altos y bajos que conservan sus complejidades al día de hoy, ha incidido en la falta de un manejo migratorio coordinado de manera bilateral.

Además de los espacios fronterizos, el factor temporal ha sido otro componente analítico clave en la observación del fenómeno migratorio y los factores políticos externos involucrados. Para las y los autores es evidente desde distintas perspectivas que entre Colombia y Venezuela ha existido un intercambio migratorio de antaño que se ha sostenido en el tiempo. De acuerdo con los abordajes estas idas y venidas se han dado por etapas diferenciadas, en las cuales han tenido lugar importantes transformaciones cuidadosamente caracterizadas, por ejemplo, el cambio en el patrón migratorio en el que Venezuela pasó de ser país receptor a país emisor de población migrante; o, en sentido contrario, la manera en que la intensificación de dicho fenómeno en sus etapas más recientes llevó a agregar una característica más en el patrón de desplazamientos y migraciones en Colombia: como el primer país receptor de población proveniente de Venezuela.

Otros autores ofrecieron variados planteamientos para la comprensión del fenómeno, entre los cuales se puede destacar sus observaciones sostenidas en cifras de la dinámica migratoria desde que Colombia era país emisor de migrantes hacia Venezuela, hasta las etapas más actuales en las que la población proviene de Venezuela, incluido el retorno de colombianos. Se han ido consolidando datos actualizados que son útiles para dimensionar las magnitudes que ha adquirido el fenómeno migratorio en su fase más reciente, y para ofrecer una visión global y comparada de dichas dimensiones entre varios países. Es importante señalar que el objetivo reiterado de caracterizar la dinámica migratoria de población venezolana es alcanzado, principalmente, a partir de los rastreos rigurosos que se hacen con estas herramientas. De manera que con base en los planteamientos de los distintos autores es posible configurar un panorama de información complementaria y útil para describir en qué consiste básicamente el llamado éxodo venezolano.

Sobre este mismo tema son destacables los aportes de autores que presentan una de las radiografías más completas de la etapa inicial basándose en cifras internacionales. Esta ampliación del análisis está dada, (aparte de la época en la que se escribe al respecto que coincide con esa fase inicial y que influye en la mirada investigativa), por las reflexiones que se hacen, en donde se vinculan variables regionales y extrarregionales tales como los contextos de inestabilidad y conflictividad política, o económica, presentando los enlaces continuos que se hacen entre los factores de la política interna de Venezuela con factores externos tales como las políticas migratorias de algunos países de la región latinoamericana, y de otros extrarregionales como Estados Unidos o Canadá que contribuyen a una explicación más clara de cómo se relacionan dichos factores con el fenómeno migratorio.

Los elementos positivos respecto a las cifras y las posibilidades investigativas que permiten no pueden dejar de ser relativizados si se tienen en cuenta otros factores complejos. El primero tiene que ver con las condiciones que enmarcan las investigaciones, en este caso dadas por la falta de información migratoria proveniente de las instituciones venezolanas y en tal sentido los (as) teóricos debieron recurrir a fuentes externas de información. El segundo tiene que ver con la falta de un sistema regional latinoamericano que haga un registro

articulado y actualizado de información migratoria que en cierta medida dificultó la recolección y sistematización de información, especialmente si se tenía como objetivo la búsqueda de datos comparables entre países. Y, en tercer lugar, que este tipo de dificultades con la información no solo hacen más complejas las tareas investigativas en los umbrales académicos, sino que además complejiza la atención migratoria de los gobiernos en instancias domésticas y regionales dada la falta de referentes claros en materia de datos.

A partir de este panorama fronterizo y de la dinámica migratoria transfronteriza se abre el tema de las políticas públicas y la gestión administrativa migratoria por parte de Colombia. Se ofreció un panorama en torno a los tipos de migrantes, las condiciones de acogida y los principales desafíos que debe asumir el Estado colombiano de cara a la atención e integración de la migración procedente de Venezuela. En este sentido, los (as) autores han contribuido a una mirada con más claridades sobre aspectos como la etapa más reciente del fenómeno que está complejizada, entre otras cosas, por ser una migración mixta, es decir que “implica que existen diferencias tanto en impactos como en acceso a soluciones entre los diferentes tipos de migrantes” (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2018, p. 16). Frente a estos retos las y los autores contribuyeron a sostener dos importantes afirmaciones. Por un lado, se señaló desde distintos abordajes el desafío que tiene el país de no asumir la migración desde *una óptica securitista* y, por otro lado, en un tono consecuente con lo anterior se señaló que lo más idóneo es ejecutar una política migratoria integral en la que prime *un enfoque en los derechos humanos* de las personas migrantes. Con base en estos dos aspectos los (as) investigadores observan que, por la vía de la adecuada gestión migratoria institucional, por ejemplo, el impacto demográfico proveniente del proceso migratorio puede ser económica y socialmente beneficioso para Colombia.

Una respuesta por parte del gobierno colombiano, como bien lo plantearon varios autores, da cuenta de cierta disposición, con altibajos, para asumir el fenómeno de migración masiva desde Venezuela en concordancia con los marcos que se han definido a partir de los tratados internacionales sobre personas migrantes y refugiadas. Cabe decir que esta postura fue replicada en múltiples ocasiones a lo largo del recorrido, sin embargo, para sostener esta idea, es necesario traer a colación algunas sentencias de la Corte constitucional, como la T-073 de 2017, o algunos decretos sobre reunificación familiar y otras iniciativas a partir de las cuales

el Estado colombiano ha optado por el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes y retornadas al país. Sus planteamientos se concentran en el perfilamiento de las acciones del gobierno colombiano en el manejo del fenómeno a partir de 2015. Se expresan con claridad cuáles son esas características fundamentales de estas acciones de gobierno y se manifiestan para dar cuenta de una idea básica que está implícita en su recorrido de que el fenómeno migratorio venezolano le ha dado un tono más concreto a la política migratoria colombiana que se vio considerablemente influenciada por la coyuntura del vecino país.

En este proceso “colombiano” hay que aludir al alcance internacional y regional que ha tenido la crisis venezolana con sus impactos institucionales para el Estado colombiano y otros Estados de la Región. Uno y otros Estados, en diversas coyunturas, también, le han dado un enfoque securitista a la gestión de las migraciones, incluidos retos profundos respecto de la atención de la población solicitante de refugio.

Dicho lo anterior, el estado del arte permitió focalizar el análisis hacia las respuestas que han dado los países regionales ante la crisis. Por esta dirección las y los teóricos pusieron la lupa en el estado de cosas migratorio actual en Latinoamérica considerando importantes aristas tales como: las condiciones de recepción y acogida de los países, la revisión institucional, prestando especial atención a algunos componentes normativos y de políticas migratorias que se han ejecutado.

A raíz de las observaciones a los contextos de acogida se hicieron anotaciones importantes: a) sobre las vulnerabilidades a las que se expone la población migrante, b) problemáticas de xenofobia, c) las condiciones de empleo y las urgencias de la integración. Asuntos que, junto con otros igualmente importantes, desafían las implicaciones institucionales de las políticas migratorias y fronteras para lograr una anhelada respuesta regional. Sin embargo, según el balance de varios autores consultados Suramérica no ha dado respuestas migratorias en conjunto frente a la crisis. En proporciones más justas, los países “se han centrado en una política receptiva con respuestas pragmáticas que permitieron su entrada o regularizaron su estancia con permisos especiales o temporales” ((Modolo, 2018, citado en Álvarez y Jurado, 2020, pp. 38). Los elementos comunes en estas políticas fueron su carácter *ad hoc* o la

discrecionalidad en algunas medidas migratorias, en particular las relacionadas con los permisos de cruce de fronteras y de permanencia en los países.

En relación con lo anterior fue también objeto de estudio en el presente estado del arte, un aspecto crucial de las políticas migratorias, en el plano regional y extrarregional: la tensión *securitización/derechos humanos*. Al respecto se señaló a partir de interesantes variables, por ejemplo, los cada vez más restrictivos requisitos de ingreso a los países o las medidas militaristas en las gestiones fronterizas, entre otras cosas, muestran claramente las desventajas, por coyunturas, para un enfoque en derechos humanos, haciéndose patente unas tendencias securitistas en materia de atención y gestión migratoria, incluido, vale decir, el tema de los solicitantes de asilo y de los refugiados.

En clave de la misma inquietud sobre el tipo de respuestas migratorias, son claras las exposiciones sobre algunos de los desafíos que esa movilidad humana representa, así como el reto que tienen entre manos los países y las organizaciones multilaterales latinoamericanas en materia migratoria. Esto teniendo en cuenta especialmente los retos que esos procesos han significado en términos de integración. Los (as) distintos autores consideraron estos desafíos tanto en términos de integración poblacional de las personas que migran en los lugares de acogida y el análisis que realizaron sobre la regularización es una parte importante de ello. Así mismo, en términos de integración regional se hace referencia al accionar de los países, particularmente en algunas instancias de coordinación y deliberación que se han creado en Latinoamérica, con unas importantes reflexiones acerca de las rupturas y los surgimientos que han configurado estas organizaciones, así como las dificultades para el consenso que han tenido lugar en las mismas sobre la crisis en Venezuela.

Estos trabajos integraron desde perspectivas particulares ideas nucleares tales como: la debilidad institucional como uno de los principales componentes complejizadores del tratamiento migratorio; la relación entre las fricciones ideológicas entre los distintos gobiernos con las dificultades para el consenso regional; la intervención doméstica de la migración con marcados enfoques en la seguridad, entre otros. Es posible concluir con la misma inquietud que advierte Peñafiel: “¿cuánto tiempo pasará antes de que un cambio en

las instituciones y desarrollo satisfactorio haga que los emigrantes venezolanos cambien su objetivo de huir del país? Esto muestra los grandes retos que implicará la coordinación latinoamericana para contrarrestar este asunto que ha pasado a ser una cuestión humanitaria”. (2020, p.24). Pero, no solo humanitaria, tal como se ha venido expresando, y tal como se podrá desarrollar a continuación en términos de factores políticos externos y su relación con la dinámica migratoria transfronteriza colombo-venezolana, que hacen parte, igualmente, de un contexto geopolítico regional y extrarregional.

En términos regionales, de cara a las iniciativas que han planteado y llevado a cabo algunos países latinoamericanos, así como también algunos organismos de articulación regional los (as) autores consideran que la crisis ha revelado una considerable dispersión y diversidad en los actores involucrados, esta idea está enlazada en parte a una falta de autonomía latinoamericana. Tal como lo indican algunos autores:

En su política internacional hacia Venezuela, los países de la región pueden recorrer dos senderos: si su política es una reacción a la política exterior de EEUU hacia Venezuela o si es un impulso propio, proactivo, de generación de una alternativa pacífica, democrática, negociada y con apoyo regional a la crítica situación económica, política y social que vive Venezuela. (Hirst. Et al, 2020, pp. 8).

Frente a esta doble posibilidad, y en el marco de un necesario desescalamiento pacífico del conflicto, se ha presentado una situación determinante extrarregional con la preeminencia de Estados Unidos, principalmente en términos de capacidad punitiva, sancionatoria y militar. En esta misma dirección, la información proporcionada dio cuenta de un complejo despliegue de intereses no solo por parte del país norteamericano sino también de otros actores como China, Rusia o Turquía. Una de las ideas básicas que se conformaron a partir de los planteamientos es que habida cuenta de la magnitud internacional que ha adquirido la crisis venezolana, la región Latinoamericana adquiere una relevancia estratégica para países extracontinentales que podrían ser cruciales incluso en la atención pacífica de la crisis o en términos de los investigadores en una *internacionalización constructiva*.

Otro punto de esta internacionalización que fue rastreado alude al componente de Smart power en la política exterior estadounidense y El Grupo de Lima, al respecto hay varios elementos que señalar. En primera medida, los (as) autores brindaron un recuento teórico y conceptual importante en torno a algunos componentes del sistema internacional y de la teoría de poder con un énfasis claro en el Smart power. Por otra parte, se hizo una somera referencia al papel de los organismos multilaterales como El Grupo de Lima o la OEA en relación con su cercanía a la estrategia de Smart power estadounidense, sobre todo teniendo en cuenta el contexto complejo y de divisiones al cual obedece el surgimiento y la configuración de dichos organismos.

Finalmente, son valiosas las inquietudes por las implicaciones de la fractura del regionalismo latinoamericano en el manejo de la crisis venezolana que se ha expresado con fuerza a partir del fenómeno migratorio. A propósito de estas preguntas se advierte además de la falta de consensos, la falta de mecanismos legislativos migratorios regionales para actuar de manera coordinada ante el fenómeno. Esfuerzos y dificultades “propiamente regionales” de generación de una alternativa pacífica, democrática, negociada a la crítica situación económica, política y social que vive Venezuela, permanentemente desafiados por las estrategias del Smart power estadounidense, que ha tenido momentos importantes de contestación por parte de algunos países que durante la crisis (y en el presente) han sido parte de la búsqueda de una salida política negociada, y como un problema a resolver por parte del pueblo venezolano.

### **Bibliografía**

Álvarez, R. (2009). Refugiado entre fronteras: la nueva realidad migratoria colombo-venezolana. Observatorio Laboral Revista Venezolana. 2. (4). Pp. 49-65.

Álvarez, P; Jurado, H. (2020). Efectividad de las políticas migratorias de Colombia y Ecuador frente a la migración venezolana en el periodo de 2014 a 2016. Tesis, Uniautónoma del Cauca. Pp. 1- 99.

Aranda, G; Bórquez, A. (2020). La cuestión venezolana y la fractura del regionalismo latinoamericano. *Revista Historia* 396. 10. (1). Pp. 33-62.

Banco internacional de Reconstrucción y Fomento; Banco Mundial. (2018). Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y estrategias de respuesta en el corto y mediano plazo. Informe. Pp.1-208.

Balen, M; De Zubiría, N. (2018). Vacíos de protección y delineación de una política migratoria justa: a propósito de la crisis colombo-venezolana. Trabajo de grado. Pontificia Universidad Javeriana. Pp. 1-96.

Beleño, F. (2018). El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela: un análisis de la problemática actual. Tesis de posgrado. Universidad Militar Nueva Granada. Pp. 1-46.

Bermúdez, Y; Mazuera, R; Albornoz, N; Morffe, M. (2018). Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran. PP., 1-26.

Cañizales, A. (2018). Diáspora: la transformación migratoria de Venezuela en el siglo XXI. *Journal Of Latin American Communication Research*. 6. (1-2). Pp. 187-204,

Clark, F. (2010). La política petrolera venezolana y sus vinculación con el aumento en la emigración de los recursos humanos calificados. Disertación. Universidad de San Andrés; Universidad de Barcelona; FLACSO Argentina. Pp. 1-63.

Dominique, I. (2019). Los pactos mundiales de migración y refugiados en Colombia ¿un marco a seguir para el éxodo venezolano? Tesis. Universidad de los Andes. P. 1-49

Echeverry, A. (2011). Análisis de la migración venezolana a Colombia durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2011). Identificación del capital social y compensación económica. *Revista Análisis Internacional. RAI*. (4). P. 11-32

Eguren, J; Estrada, C. (2018). Análisis comparativo y transversal de la migración venezolana en Iberoamérica. En: Koechlin, J; Eguren J. (Editores). *El éxodo venezolano entre el exilio y la emigración*. Pp. 337-367.

Feline, L; Castillo, S. (2020). El presidencialismo y la “securitización” de la política migratoria de América Latina: un análisis de las reacciones políticas frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos. *Internacia Revista de Relaciones Internacionales*. (1). Pp. 1-27.

Freitez, A. (2011). La emigración desde Venezuela durante la última década. *Temas de Coyuntura*. (63). Pp. 11-36

Forero, J. (2020). Crisis en la frontera Colombo- Venezolana: derechos humanos, migraciones y conflicto geopolítico. *Espiral, revista de geografías y ciencias sociales*, 2(3). 005 – 014.

Flores, A. (2020). Análisis de la crisis de Unasur y sus implicaciones en la gestión de los flujos migratorios. Tesis de grado. Universidad de la Amazonía. Pp. 1-71.

Garzón, E; Velásquez, N. (2018). Vulneración a los derechos humanos del migrante en la crisis humanitaria fronteriza colombo venezolana: aproximaciones a una política pública eficaz. *Cuadernos geográficos*. Tesis. Universidad Santo Tomás. P. 1-92

Gissi, N; Ramírez, J; Ospina, M; Pincocusca; B; Polo, S. (2020). Respuesta de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*. (63). Pp. 2014- 233.

Galeano, E. (2004). *Diseño e proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín Fondo editorial EAFIT. Pp.

Heredia, Y; Battistessa, D. (2018). Nueva realidad migratoria venezolana. *Revista Electrónica Iberoamericana*. 2. (1). Pp. 1-31

Hirst, M; Luján, C; Romero, C; Tokatlian, J. (2019). Paz y seguridad. Venezuela, hacia una solución política y pacífica. *Revista Nueva Sociedad*. (281). Pp. 1-13.

Hirst, M; Luján, C; Romero, C; Tokatlian, J. (2020). La internacionalización de la crisis en Venezuela. *Revista Nueva Sociedad*. (288). Pp. 2-18.

Huaman, M. (2020). La importancia del Smart power en la política exterior de Estados Unidos y el Grupo de Lima en los años 2018-2019. Tesis de pregrado. Universidad San Ignacio de Loyola. P. 1-27

León, A. (2019). Gobernabilidad migratoria ¿reforzando el modelo de securitización en Suramérica? El éxodo venezolano y sus retos para el Estado colombiano. *Estudios Políticos*. (57). Pp. 210-228.

Louidor, W. (2018). La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018): de una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural. En: Koechlin, J; Eguren J. (Editores). *El éxodo venezolano entre el exilio y la emigración*. Pp. 21-46.

López, A. (2018). La respuesta del Estado colombiano frente a la crisis migratoria de los refugiados venezolanos. Reflexiones sobre las políticas públicas (años 2015-2018) y el ordenamiento jurídico colombiano. Trabajo de grado. Universidad Católica de Colombia. Pp. 138.

Martínez, P. (2019). La frontera Colombia-Venezuela: territorio de conflictos y oportunidades. Centro de Estudios de la Orinoquia CEO. Pp. 1-8

Martínez, D. (2015). El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela (1989-2014): principales causas y efectos políticos para la integración entre ambos países. Tesis de maestría. Universidad Católica de Colombia; Università Degli Studi Di Salerno (Italia). Pp. 1- 96

Mengyao Wu. (2020). La respuesta regional a la migración venezolana. Un análisis comparativo de las medidas excepcionales de recepción entre Colombia, Argentina y Chile (2015-2019). Trabajo de grado. Universidad de Salamanca. Pp. 1-100.

Miranda, J. (2020). Migración venezolana: la respuesta de los países andinos. *Revista Relaciones Internacionales de la UNAM*. (137). Pp. 113-136.

Pacheco, G. (2016). Idas y venidas: el flujo migratorio entre Colombia y Venezuela 1999-2015. Tesis de maestría. Universidad Militar Nueva Granada. Pp. 1- 55.

Peñafiel, L. (2020). ¿Migración venezolana un problema para Latinoamérica? Un análisis a través de la historia y sus determinantes. *Cuestiones Económicas*. 30 (1). Pp. 1-28.

Phélan, M; Osorio, E. (2020). Migración y refugio en Venezuela 1998-2020. Dos miradas de una tragedia. *TraHs Números Especiales*. (6). Pp. 6-23.

Polo, S; Serrano, E; Triana, F. (2018). Nuevos retos en el tercer país: migraciones y gestiones administrativas de la frontera colombo-venezolana. *Revista Ópera*. (23). Pp. 27-57

Ramos F; Rodríguez R; Robayo M. (2019). El fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad. Universidad del Rosario; Observatorio de Venezuela; Konrad Adenauer Stiftung. P. 1-28

Rodríguez, R; Ramos, F. (2019). Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana. En: la crisis venezolana impactos y desafíos. Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia; Escuela Superior de Administración Pública. Pp. 547-577.

Reina, M; Mesa, C; Ramírez, T. (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis en Venezuela. Cuadernos de Fedesarrollo. (69).pp. 93- 142

Serbin, A. (2018). La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. *Pensamiento Propio* 47. Pp. 129-158.

Tapia, J. (2019). Gobernabilidad, movilidad humana y migración venezolana y sus impactos en Colombia. *Revista científica Sabia*, 6 (1). Pp. 140-147.

Triana, E. (2017). Tensiones e interacciones entre ciudadanía nacional y ciudadanía fronteriza: un análisis comparado de las zonas fronterizas México-Estados Unidos y Colombia-Venezuela. Trabajo de grado. Universidad de Antioquia. P. 1-38.

**Anexo metodológico****Ficha bibliográfica y analítica**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**  
**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**  
**GRUPO ESTUDIOS POLÍTICOS**

**Línea: Migraciones, fronteras y reconfiguraciones políticas**

**Proyecto de investigación**

**Viejas y nuevas movilidades humanas: dinámicas transfronterizas Colombia-  
Venezuela. Una mirada comparada con el Triángulo Norte Centroamericano (TNCA)  
y México**

**La dinámica migratoria colombo venezolana en relación con los factores políticos  
externo de Venezuela**

**(Trabajo de grado Natalia Ortiz)**

**A. INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA**

**Número de ficha:**

**Autor personal:**

**Autor corporativo:**

**Edición:**

**Título del documento principal:**

**Título publicación seriada:**

**Lugar de edición:**

**Editorial:**

**Fecha:**

**Idioma:**

**Medio físico:**

**Ubicación física (MSNF Código de la biblioteca en la que esta (Ubicación en el estante) o si hace parte de una biblioteca personal.**

**Contenido:**

**Resumen:**

**Palabras claves:**

## **B. INFORMACIÓN ANALÍTICA**

**1. Referencia bibliográfica:**

**2. Tipo de documento:** Libro ( ) Artículo de revista ( ) Capítulo de libro ( ) Informe de investigación ( ) Tesis (X) Monografía ( )

**3. Problema central que se aborda y/o objetivos que se propone:**

**4. Referentes teóricos:**

**5. Hipótesis planteadas:**

**6. Conclusiones:**

**7: Observaciones:**

**Diligenciado por:**

**Fecha de diligenciamiento:**