

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

Lic. En Relaciones Internacionales



TRABAJO FINAL DE GRADO

Manuscrito Científico

**Gobernabilidad Migratoria y regularización venezolana en Colombia durante el  
gobierno de Nicolás Maduro Moros (2013-2019)**

**Migratory Governance and regularization of Venezuelan immigration in Colombia  
during the government of Nicolás Maduro Moros (2013-2019)**

Autor: GIMENEZ, Lucas Sebastián

Legajo: VRIN 03829

Tutora: Sesma, María Inés.

Córdoba, Septiembre del 2020

## Índice

Resumen .....	2
Palabras claves .....	2
Abstract.....	3
Keywords .....	3
1. Introducción.....	4
2. Métodos .....	19
Diseño .....	19
Participantes.....	20
Instrumentos.....	20
Análisis de datos .....	21
3. Resultados.....	21
Proceso de regularización migratoria .....	21
Aplicación de la regularización en los inmigrantes venezolanos .....	23
La integración social de los migrantes venezolanos en Colombia .....	25
4. Discusión .....	28
5. Referencias .....	37

## **Resumen**

En este manuscrito científico se busca analizar los procesos de gobernabilidad migratoria en Colombia y su incidencia en la efectiva regularidad de migrantes venezolanos durante el mandato de Nicolás Maduro Moros 2013-2019. La metodología utilizada fue de tipo cualitativo con un alcance descriptivo en donde se recuperaron diversos documentos y declaraciones de organismos internacionales, informes oficiales, leyes, diversos programas de asistencia a migrantes venezolanos, entre otros. Así mismo, se reconocieron diversos sistemas de control de ingreso, egreso y gestión de extranjeros en Colombia. Ante la magnitud de la ola de inmigrantes venezolanos producido por el deterioro de las condiciones políticas, económicas y sociales en Venezuela que se dirigen al Estado colombiano por su cercanía y vecindad, y por ser éste un Estado caracterizado por la emigración, Colombia tuvo que tomar medidas rápidas para no caer en una crisis migratoria. Al ser una cuestión de agenda relevante para la región, diversos organismos han tomado parte del mismo. Se observó en las políticas migratorias de Colombia una concepción securitista de protección y control de las fronteras frente a los migrantes venezolanos, en especial, sobre los irregulares. Esto evidenció diversas complicaciones por parte del Estado colombiano que, aplicando diversas políticas migratorias, pudo controlar.

**Palabras claves:** Gobernabilidad migratoria, Regularización, Colombia, Venezuela, Migrantes venezolanos

**Abstract**

This scientific manuscript seeks to analyze the processes of migratory governance in Colombia and its impact on the effective regularity of Venezuelan migrants during the mandate of Nicolas Maduro Moros 2013-2019. The methodology used was of a qualitative type with a descriptive scope where various documents and declarations oriented at international organizations, official reports, laws, various assistance programs for Venezuelan migrants, among others, were recovered. Likewise, various control systems for entry, exit and management of foreigners in Colombia were recognized. Given the magnitude of the wave of Venezuelan immigrants produced by the deterioration of the political, economic and social conditions in Venezuela that affects the Colombian State due to its proximity and proximity, and because it is a State characterized by emigration, it had to take quick measures to not fall into an immigration crisis. As it is a relevant agenda issue for the region, various organizations have taken part in it. A securitist conception of border protection and control against Venezuelan migrants was observed in Colombia's migration policies, especially regarding irregular migrants. This evidenced various complications on the part of the Colombian State that, by applying various immigration policies, it was able to control.

**Keywords:** migratory governance, regularization, Colombia, Venezuela, Venezuelan migrants

## 1. Introducción

El presente escrito analizará cómo se ha constituido la gobernabilidad migratoria en Colombia a partir de la inmigración venezolana del periodo 2013-2019 y cómo se han aplicado las distintas medidas y prácticas para poder llevar a cabo el proceso de regularización de los extranjeros.

Las migraciones se han transformado en uno de los temas más importantes a abordar tanto por los Estados como por la arena internacional. Esta temática ha ido aumentando en relevancia en base a distintos estímulos como la globalización, los distintos caracteres de la migración y la situación que viven los desplazados.

Tanto los gobiernos regionales como extraregionales parecerían cabalgar entre el mantenimiento de las ya tradicionales políticas restrictivas y la búsqueda de nuevos espacios y alternativas. El desarrollo de políticas basadas en esta lógica de restricción con diferentes argumentos, sumado a la crisis económica generalizada en la mayor parte de los países en la región, a la continuidad de los procesos migratorios –algunos instalados desde hace más de medio siglo- y a la aparición de nuevas corrientes, a veces pequeñas pero de alta visibilidad, han provocado lo que se ha dado en llamar “crisis migratoria” en casos como el europeo y que aquí, en América Latina, se podría categorizar como crisis de “gobernabilidad” migratoria. Por gobernabilidad migratoria se entiende a la posibilidad de los gobiernos de conciliar las características, causas y efectos de los movimientos migratorios con las expectativas y demandas sociales sobre los mismos, y las posibilidades reales de los Estados para darles respuestas. Al igual que cualquier otra forma de gobernabilidad, la migratoria se fundamenta en dos condiciones esenciales que ha de cumplir cualquier gobierno para que su existencia no sea precaria:

la legitimidad y la eficacia. A su vez, la legitimidad se asienta, por lo menos, en tres requisitos: la equidad, la legalidad y la transparencia, mientras que la eficacia se basa en la información objetiva para la toma de decisiones, la adecuación permanente de la normativa y la modernización de la administración migratoria (Mármora, 2003).

Estas crisis de gobernabilidad migratoria se observan en América Latina, especialmente en Venezuela, que a muy poco tiempo de la asunción de Hugo Chávez, y derivado de la crisis interna que atravesaba el país, se gestó una crisis migratoria de carácter internacional en donde el principal implicado es su vecino fronterizo, Colombia, el cual ha dado asilo a la mayoría de los migrantes que se mantiene hasta la actualidad. Según Alvis, Barragán y López (2018)

Esta frontera ha tenido diferentes retos para los dos países en términos de gobernabilidad, control y regularización del paso de nacionales tanto colombianos como venezolanos hacia ambos lados; esto teniendo en cuenta las grandes asimetrías económicas que se plantean en estos territorios. (p.)

Para entender el fenómeno migratorio, y de acuerdo con el modelo de crecimiento de la migración de Ackerman (1976), existen cuatro fases en los fenómenos migratorios: (i) la fase introductoria, que se da en un periodo largo de tiempo en el que se aprende y difunde información sobre la migración por algunos líderes de opinión o quienes migran inicialmente; (ii) la fase de crecimiento, donde se autoselecciona la población migrante motivada por factores externos, como diferenciales salariales, recesiones o bonanzas económicas, etc.; (iii) la fase de saturación del flujo migratorio, por ejemplo, causada por las remesas que reducen la probabilidad de migrar de los otros miembros; y (iv) la fase recesiva, atendiendo a una disminución de los factores externos que ocasionaron la migración. Este modelo

propone un proceso de difusión social que retroalimenta la migración (citado en Reina, Mesa y Ramírez Tobón, 2018).

La crisis migratoria venezolana, éxodo venezolano u oleada migratoria venezolana supone un reto para los países de la región, ya que constituye un flujo descontrolado de emigrantes procedentes de Venezuela producto de una crisis humanitaria por la que atraviesa la población resultado de un claro fracaso del modelo socialista implementado por Hugo Chávez entre 1999 y 2013, como así también por Nicolás Maduro entre 2013 hasta la actualidad. Los distintos gobiernos han formulado y seguirán formulando distintas medidas que determinaran las oportunidades, beneficios o desventajas que tendrán los trasladados en los países de la región.

El Estado de Colombia es uno de los países latinoamericanos que ha tomado medidas en relación a la problemática señalada. Históricamente, la inmigración en Colombia se remonta a los tiempos de la conquista y la colonia, con la llegada de migrantes, en su mayoría españoles, haciéndose presentes también grupos de migrantes alemanes, italianos, árabes y judíos, pero con flujos limitados. Con posterioridad a la independencia de 1819 y hasta principios del siglo XX, los flujos fueron reducidos, sumándose a los mismos franceses, ingleses, sirios y libaneses (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2012, como se citó en Ciurlo, 2015). Hay que destacar que Colombia no fue uno de los Estados preferentes, como si lo fueron otros del Cono Sur, para la inmigración europea durante el siglo XIX. El país quedó fuera de las rutas migratorias internacionales más codiciadas debido a que mantuvo una política de inmigración selectiva en contraste con las políticas de Estados como Argentina y Brasil, que permitieron y favorecieron la llegada de inmigrantes. A pesar de que Colombia realizó esfuerzos exhaustivos para generar este incentivo a la inmigración

no pudo cumplirlo, aunque si con grupos menores de otros orígenes como sirio-libanes y japonés (Ciurlo, 2015).

En relación a lo anterior, Colombia se ha caracterizado por ser un país de emigrantes, con relativamente pocos momentos históricos en los que ha sido receptor, como en 1940 con la llegada de japoneses y de alemanes en el contexto de la segunda guerra mundial. Sin embargo, estos procesos siempre fueron de pequeña escala y la experiencia del país en términos de migración internacional ha sido principalmente la de expulsor, en lo que ha influido principalmente el conflicto interno de más de medio siglo, correspondiendo la experiencia colombiana a la atención de los desplazados internos que a la de los migrantes internacionales (Fernández-Niño y Luna Orozco, 2018), Durante muchos años el Estado mantuvo una gestión separada de la emigración y de la inmigración, considerando los dos fenómenos de manera aislada sin reconocer plenamente los derechos y la importancia de la población migrante. Hoy en día, diferentes factores a nivel nacional y también internacional han demandado del país una visión más amplia e integral de la política migratoria (Ciurlo, 2015).

En este sentido, la diáspora que proviene desde Venezuela constituye un escenario inédito para Colombia, agravado por el deterioro de las relaciones diplomáticas entre ambos gobiernos, lo que dificulta un abordaje binacional, como sería ideal (Fernández-Niño y Luna Orozco, 2018).

En cuanto al Estado Bolivariano de Venezuela (de ahora en más Venezuela), el mismo ha atravesado varias etapas asociadas a razones demográficas, económicas y políticas en la formación de su estructura poblacional y en los procesos migratorios. En un primer momento, en el periodo 1830-1963, desde la desintegración de la Gran Colombia se genera un cambio en el comportamiento demográfico de la población



interna como externa, influenciada por la explotación petrolera. A raíz de la segunda guerra mundial se produce un retroceso de la inmigración en Venezuela, y posteriormente, con la instauración de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), se flexibilizan los requisitos para el ingreso de inmigrantes al país, debido a la política de “puertas abiertas”. A partir de 1963 se puede hablar de una segunda etapa correspondiente a la migración por razones económicas y políticas de calificación laboral. Esta situación de bonanza, aunada a la crisis política y el establecimiento en otros países de la región de dictaduras (Chile, Argentina, Uruguay y Bolivia) en los años 70, estimularon la migración de recursos humanos calificados hacia Venezuela, situación que se mantuvo hasta el declive petrolero por la baja de los precios del petróleo en el mercado internacional, por lo que los años 80 fueron una etapa de retorno (Flores, 2018).

Desde 1983 hasta 1998 se diferencian cuatro momentos de incremento de emigración internacional en Venezuela. El primero conocido como “viernes negro” estuvo caracterizado por una fuerte devaluación. El segundo momento, que transcurre en 1989 con “el Caracazo”, se distingue por la pérdida de la estabilidad económica, social y política a nivel interno que lleva tanto a los migrantes españoles como a los descendientes de éstos a retornar a su país. El tercer momento acontece en 1994 con el llamado “Crash financiero”, en el cual hubo intervención y cierre de bancos, que promovieron la desconfianza sobre el futuro de Venezuela, impulsando a los venezolanos a emigrar. El cuarto momento, muy superior a los anteriores ocurre poco tiempo después de asumir a la presidencia Hugo Chávez (Castillo Crasto y Álvarez, 2017). En palabras de Guardia (2007), citado en Freitez (2011), “la emigración era un fenómeno que se presentaba de manera muy esporádica pues los venezolanos

consideraban que su nivel de vida a futuro no estaba en riesgo” (p. 190). Sin embargo, esta afirmación cambió completamente gracias al “nuevo” escenario político y socioeconómico que presentaba Venezuela en este cuarto momento, donde una intensa conflictividad política y social se transfiere a la vida cotidiana. Como sostiene Freitez en relación a la decisión de emigrar de los ciudadanos venezolanos, “el hecho de no visualizar oportunidades de desarrollo individual y la inseguridad personal se han convertido en las razones más frecuentes de la emigración venezolana” (2011, p. 28).

Como puede leerse en Gandini, Lozano Ascencio y Prieto (2019), a partir del año 2015 en Venezuela se profundizó el proceso de desinstitucionalización, al renovarse la composición del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) sin ceñirse a la normativa constitucional. El TSJ fue tomando una serie de medidas que acabaron por terminar de quebrar las bases del sistema democrático venezolano y del Estado de derecho, configurándose un clima de inseguridad jurídica que hace improbable la recuperación económica, si el país no restaura la institucionalidad democrática.

Entre 1999 y 2015 la inflación acumulada se ha calculado en 10,630% equivalente a una tasa interanual del 31.7%, aunque para el periodo 2015-2017 ha sobrepasado los tres dígitos, estimándose al cierre del año 2017 una inflación de 2,586% (Gandini, Lozano y Ascencio Prieto, 2018). En 2018 la inflación llegó al 1.698.488,2% y a 7.374.4% en 2019. Teniendo en cuenta lo anterior, Venezuela, bajo cualquier estándar, experimenta una hiperinflación, entre las más elevadas conocidas por la humanidad en tiempos no bélicos y, también, una de las más duraderas (Zambrano Sequín y Sosa, 2018).

Durante el periodo 2013-2017 (Zambrano Sequín y Sosa, 2018), hubo gran escasez de productos básicos e hiperinflación, la capacidad adquisitiva de la población tuvo una merma considerable, y se revirtieron los logros que se habían alcanzado en algunos índices de bienestar, particularmente con respecto al nivel de pobreza medido a partir de los ingresos. Siguiendo con estos autores, los resultados de las cinco ediciones de ENCOVI (Encuesta Nacional de Condiciones de Vida), recopiladas entre 2014 y 2018, reportaron que la pobreza en ingresos dio su primer salto de 25 puntos porcentuales entre 2014 y 2015, cuando el porcentaje de hogares pobres varió del 48% al 73%, para situarse luego en 82% en 2016, 87% en 2017 y 91% en 2018. En esos cinco años cerca del 43% de los hogares venezolanos fueron desplazados de su condición de no pobres a la condición de pobres. La mayoría de ese 91% de hogares pobre califica a situación de extrema pobreza (67%).

En cuanto a la situación alimentaria en los hogares se constató, en el año 2017, que cerca de 80% de los hogares se encontraban en inseguridad alimentaria derivado de la insuficiencia de dinero para comprar alimentos o por escasez de productos en los mercados. En consecuencia, las estimaciones de las tasas de mortalidad infantil en 2010 comenzaron a repuntar. La ENCOVI da cuenta del descenso en la cobertura educativa de la población de 3 a 24 años de 78 a 71% entre 2015 y 2017. Según los resultados de la ENCONVI 2018, la proporción de niños, niñas y adolescentes que llevan con normalidad su vida escolar todavía es menor a 51%, reportándose que cerca de 22% deja de ir a clases por falta de comida (Gandini et al., 2018).

A partir de la situación interna de Colombia y Venezuela recientemente mencionada, la relación entre ambos Estados puede ser comprendida en base a lo expuesto por Villar y Malagón (2013), citado por Reina et al., (2018). Según dichos

autores, durante las últimas tres décadas se pueden identificar cinco periodos claves en las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela, todos con características diferentes y provocados por hechos particulares que han derivado en una integración o debilitamiento de las relaciones entre ambos países (Reina et al., 2018)

1. 1989 – 1998

Era pre-Chávez, caracterizada por un fortalecimiento acelerado de las relaciones bilaterales. Ambos Estados implementan en 1991 una zona de libre comercio, la cual fue clave para enfrentar la crisis que Venezuela afrontaba. Por otro lado, se intensificaron los procesos de integración andina y se incrementó el comercio regional (Reina et al., 2018).

2. 1999 – 2003

Corresponde a la primer etapa del gobierno de Chávez. Las relaciones bilaterales se deterioraron tras la crisis económica de ambos, así también por las diferencias ideológicas sobre los modelos económicos y la intención de Colombia de integrarse a los mercados internacionales (Reina et al., 2018).

3. 2004 – 2008

Dado los altos niveles del precio del crudo internacional, las relaciones se recuperan por decisiones pragmáticas donde se registran niveles históricos en el comercio bilateral. El auge de las relaciones bilaterales sería frenado por Chávez, tras la posibilidad de que Colombia estableciera bases militares estadounidenses, como también por el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) en 2006 (Reina et al., 2018).

#### 4. 2009 – 2012

En 2009, Venezuela ordena restringir el flujo comercial entre ambos a un 45% para el siguiente año. Pese a los esfuerzos diplomáticos, a partir de 2011 se reanuda el comercio a niveles muy inferiores a los de otros periodos, con la firma del acuerdo de Alcance Parcial a finales de año (Reina et al., 2018).

#### 5. 2013 – Actualidad

Asumiendo el mandato presidencial, Nicolás Maduro, ex vicepresidente de Chávez, lleva a las instituciones económicas venezolanas a la completa quiebra, derivando en una profunda crisis económica y humanitaria, en la cual Colombia juega un papel importante como refugio o tránsito para las personas que han decidido abandonar el vecino país (Reina et al., 2018).

Teniendo en cuenta este último periodo y contexto que surge del mismo desde 2013, se observa que Colombia se ha enfrentado a varios retos para poder dar una respuesta eficaz al éxodo venezolano, y de esta manera generar acciones que permitan, paulatinamente, la integración de migrantes a la sociedad colombiana. Al mismo tiempo, el país ha tenido que atender profundos problemas que lo aquejan como la polarización tras los Acuerdos de Paz, los graves casos de corrupción que afectan la institucionalidad, la endeble presencia del Estado en muchas regiones, así como las desigualdades sociales y la pobreza extrema las cuales generan un ambiente de angustia entre los locales que puede llevar a reacciones xenófobas, al considerar la presencia de los migrantes venezolanos como una amenaza más en su complejo panorama (León Rojas, 2019).

El Estado colombiano aunó esfuerzos en el diseño y creación de políticas migratorias con respecto a los migrantes venezolanos dentro de su territorio. Se citan

como ejemplos “la creación del proceso de Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAWV), el cual busca ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país que [...] servirá como soporte para la formulación y diseño de la política integral de atención humanitaria (UNGRD, 2018, marzo 27)” (León Rojas, 2019, p. 223), y la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP), el cual ofrece residencia temporal a ciudadanos de Venezuela en Colombia. Este último funcionó entre julio de 2017 y diciembre de 2018. “En marzo de 2018, se creó también un registro administrativo de migrantes venezolanos, el cual sirvió luego para ampliar el PEP a las personas registradas a partir de agosto y también en diciembre de 2018” (Acosta, Blouin y Freier, 2019, p. 9).

Si bien Colombia ha ratificado buena parte de los instrumentos internacionales —especialmente los de orden regional— de protección al migrante, el Estado colombiano cuenta con un marco normativo que establece los lineamientos de política en relación con la migración. Estas normas abarcan desde la Constitución Política que señala los derechos y garantías de los extranjeros en el territorio nacional, pasando por la Política Integral Migratoria (CONPES 3603 de 2009) que integra los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos que viven en el exterior y los extranjeros que residen en el país, y por el Sistema Nacional de Migraciones (Ley 1465 de 2011) mediante el cual se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior así como la integración de los extranjeros en Colombia. Asimismo se han desarrollado disposiciones legales que amparan los derechos de las personas que habitan y que transitan el territorio, cualquiera sea su procedencia. Para dar cumplimiento a dichas disposiciones se instauró la Comisión Nacional Intersectorial

para las Migraciones (Decreto 1239 de 2003) como órgano que coordina y orienta la ejecución de la política migratoria del país (Reina et al., 2018).

Dentro de los instrumentos internacionales que tratan la materia migratoria y que Colombia ha ratificado, se encuentra la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares del 24 de mayo de 1995.

En materia de protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares existe todo un conjunto de normas internacionales de carácter obligatorio que reglamentan el tratamiento. [...] El marco referencial de estos derechos descansa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 10 de diciembre de 1948. Entre estos convenios internacionales destaca el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros, los cuales consagran los Derechos Humanos de los Inmigrantes regulares e indocumentados. (Flores, 2019, p. 10)

En cuanto a los marcos regionales, se observa el “Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados partes del Mercosur y asociados”, que mediante decisión Mercosur/CMC/DEC número 44 de 2004, el Consejo de Mercado Común de Mercosur decidió atribuir a la República de Colombia la condición de Estado Asociado del Mercosur. Mediante Acta de Adhesión de junio de 2012, la República de Colombia expresa de manera formal su adhesión al “Acuerdo sobre Residencia para los

Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile” de diciembre de 2002 (Cancillería Colombiana, 2014).

En línea con los acuerdos regionales, cabe mencionar que el creciente flujo de migrantes venezolanos a los distintos países de la región ha producido que los representantes de los gobiernos de la República Argentina, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú y República Oriental del Uruguay, reunidos en la ciudad de Quito en septiembre de 2018, suscriban a la Declaración de Quito, con el objetivo de intercambiar información y buenas practicas con miras a articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región (Declaración de Quito, 2018).

Otro de los acuerdos multilaterales que Colombia ha adoptado es el “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” en el año 2018. El Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Carlos Holmes Trujillo, señaló que el Estado de Colombia adhiere a dicho pacto ya que ningún Estado de manera unilateral puede hacer frente al fenómeno migratorio (Presidencia de la República de Colombia, 2018). Asimismo afirmo que

[...] los grandes movimientos migratorios no son una novedad. Lo que sí es nuevo es la velocidad, el volumen y la intensidad con la que se presentan los flujos migratorios, así como la inmediatez de su impacto y la escala transnacional y global tanto de sus causas como de sus consecuencias. Por esta razón, nuestra respuesta no puede ser improvisada. (Presidencia Colombia, 2018, párr. 4)



Dicho Pacto Mundial “ofrece un panorama completo de la migración internacional y reconoce que es necesario aplicar un enfoque integral para optimizar los beneficios generales de la migración, abordando al mismo tiempo los riesgos y desafíos a que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino” (Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, 2018, p. 4), con el objetivo de atenuar las condiciones adversas y estructurales que imposibilitan a las personas de mantenerse y subsistir bajo medios de vida sostenibles en sus países de origen, forzándolas a buscar futuro en otros destinos (Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, 2018). El mismo se basa en un conjunto de principios rectores transversales e interdependientes, tales como centrarse en las personas, cooperación internacional, soberanía nacional, estado de derecho y garantías procesales, desarrollo sostenible, derechos humanos, perspectiva de género, perspectiva infantil, enfoque pan-gubernamental y enfoque pan-social. (Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, 2018).

Estos principios son tomados por el Estado colombiano. Sin embargo, como sostiene Alvis et al. (2018) con respecto a la escenario migratorio actual

No obstante, a pesar de la emergencia que ha suscitado la entrada masiva de venezolanos en Colombia, esta situación ha reflejado en un nuevo nivel la gran vulnerabilidad y riesgo que engloba un escenario de debilidad institucional, de falta de gobernabilidad, de inseguridad y de abandono que puede incidir directamente en el manejo adecuado de una política de fronteras. Por tanto, en el marco de una política de Estado 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 estas zonas, las cuales pueden determinar grandes oportunidades o amenazas de corte económico, social y político. (p. 51)

Para comprender las políticas migratorias de Colombia con respecto a los migrantes venezolanos, se incluye lo estudiado por Mármora (2003) en referencia a la gobernabilidad migratoria. Como el autor alude, existen 3 modelos de gobernabilidad migratoria. El modelo de la “securitización” que presenta como eje de sus políticas migratorias a la seguridad nacional, social cultural y laboral del país receptor. Estas políticas se diseñan como parte de la seguridad nacional en donde el migrante es visto como una amenaza potencial debido a su posible vinculación con el terrorismo internacional, o bien al narcotráfico. El siguiente modelo que plantea es el de “beneficios compartidos”, que parte del principio de que las migraciones pueden brindar beneficios a ambos Estados. Según Mármora “la migración es segura si es regular” (2010, p. 77), y se alientan las llamadas “migraciones circulares”. El tercer y último modelo desarrollado por este autor se denomina “desarrollo humano para las migraciones”, partiendo de una visión ética que considera los derechos de las personas migrantes como el centro de todas las políticas migratorias. Rechaza, a su vez, las políticas migratorias en órbita a la seguridad y mantiene la posición del derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia social para las personas migrantes (Mármora, 2010).

Siguiendo los lineamientos de diversos autores, podemos nombrar la investigación llevada a cabo por Alejandra León Rojas (2019), que expone sobre gobernabilidad migratoria y sobre el éxodo venezolano en Colombia. Esta autora arriba a la conclusión de que Colombia deberá cambiar su visión de emigración, y plantea la

necesidad de recurrir a sus instituciones y demás actores para lograr la integración apropiada de los migrantes y lograr una correcta gestión de los mismos para que puedan acceder efectivamente al goce de sus derechos.

Otra autora que podemos mencionar es Raquel Álvarez de Flores (2019), la cual ha llegado a la conclusión de que los flujos de migración entre ambos países se han ido modificando, y que este conflicto no presenta una solución a corto plazo. Es por esto que atendiendo a la problemática en materia migratoria, se hace necesario prestar debida atención a la situación de los inmigrantes que se encuentran en el país, pues el marco legal reconoce la igualdad de derechos como forma de evitar la vulnerabilidad de los migrantes. Es por esto que Colombia debe adoptar políticas en materia económica que impulsen el desarrollo de las zonas receptoras de migrantes.

Venezuela está atravesando por un momento histórico sin precedentes a nivel migratorio. A lo largo de su vida republicana no se había experimentado una emigración de personas de las proporciones registradas durante los últimos diez años. Todo esto lleva a plantear si los esfuerzos hechos por los países limítrofes y a su vez, los que no lo son, como Argentina, han sido suficientes en temas de gobernabilidad y regularización de los migrantes de este país. Es justamente esto lo que esta investigación pretende aportar sobre la situación de Colombia. Esta crisis es parte de la agenda regional e internacional. Colombia, al ser país vecino de Venezuela, es parte de su temática a tratar día a día por temas de seguridad, migrantes, derechos humanos, entre otras, no solo a nivel nacional, sino también internacional. En este sentido, este trabajo busca responder una serie de interrogantes acerca de cómo se constituyó el proceso de gobernabilidad migratoria y de regularización en Colombia con relación a la inmigración venezolana en el periodo 2013-2019 y si existe una relación entre estos.

## **Objetivo general**

Analizar los procesos de gobernabilidad migratoria en Colombia frente a la inmigración venezolana entre 2013-2019

## **Objetivos específicos**

- Detallar el procedimiento de regularización migratoria en Colombia en relación a los migrantes venezolanos 2013-2019
- Describir la aplicación de esa regularización de migrantes venezolanos en Colombia 2013-2019
- Comprender los mecanismos de integración social de los migrantes venezolanos llevados a cabo por Colombia durante 2013-2019

## **2. Métodos**

### **Diseño**

El presente informe se desarrollara bajo un alcance descriptivo. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas (Hernández Sampieri, Collado y Lucio, 2010, p. 122). Se realizara bajo un enfoque cualitativo ya que intentara describir en qué consiste el proceso de gobernabilidad migratoria del Estado de Colombia sobre la inmigración venezolana.

Para la obtención de estos objetivos, el diseño será de tipo no experimental. Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para posteriormente analizarlos (Sampieri et al. 2010, p. 191). Y a su vez, longitudinal ya que se analiza en la forma en que acontecieron y se realiza una recolección de datos en un punto en el tiempo.

### **Participantes**

La población está constituida por la migración venezolana. Mientras que la muestra constituye a los inmigrantes venezolanos en Colombia que acceden por los pasos fronterizos donde se encuentran los distintos puestos de control migratorio (PCM). El muestreo es de tipo no probabilístico intencional. Es un procedimiento que permite seleccionar los casos característicos de la población limitando la muestra a estos casos (Ávila Baray, 2006, p. 89).

Las unidades de análisis están compuestas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Departamento de asuntos económicos y sociales de la Organización de Naciones Unidas (DAES), la Agencia de Aduanas de Colombia (Migración Colombia) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

### **Instrumentos**

Los instrumentos utilizados en este trabajo constan de estudios académicos sobre el proceso migratorio venezolano y la gobernabilidad colombiana. La Declaración de Quito para la movilidad humana de migrantes venezolanos, informes de organismos como ACNUR, OIM, DAES para Colombia y Venezuela, informes sobre la Agencia de Aduanas de Colombia, como también, documentos legislativos de ambos Estados.

## **Análisis de datos**

La recolección de datos se realizó mediante análisis bibliográfico y lectura tanto de investigaciones, como también, documentos ya existentes sobre la temática. Esto hizo posible la selección del material pertinente para la investigación, el cual ha permitido obtener un análisis concerniente, siguiendo un criterio cronológico por tipo de documentos recopilados.

## **3. Resultados**

A modo de inicio, hay que aclarar que el gobierno colombiano ha mostrado benevolencia con los inmigrantes venezolanos a través de distintas disposiciones y programas específicos.

### **Proceso de regularización migratoria**

Según Reina, Mesa y Ramírez Tobón (2018), la regularización en Colombia se llevó a cabo mediante distintas disposiciones. Aunque ha ratificado buena parte de los instrumentos internacionales de protección al migrante, el Estado colombiano cuenta con un marco normativo que establece los lineamientos de política en relación con la migración. Estas normas abarcan desde la constitución política que señala los derechos y garantías de los extranjeros en territorio nacional, pasando por la Política Migratoria Integral (CONPES 3603 de 2009), que integra los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos que viven en el exterior y los extranjeros que residen en el país, y por el Sistema Nacional de Migraciones (Ley 3603 de 2009), mediante el cual se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. Se han desarrollado disposiciones legales que amparan los derechos de las personas que habitan y transitan el territorio, cualquiera sea su procedencia. Para dar cumplimiento a

dichas disposiciones se instauró la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones (Decreto 1239 de 2003) como órgano que coordina y orienta la ejecución de la política migratoria del país.

Continuando con lo anterior, López Reina (2018) expone que el Estado expidió el decreto 1814 el 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” (p. 19). Esto permitió el ingreso y permanencia por 180 días para ciudadanos venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos expulsados del territorio venezolano. De esta manera, se configuró la primera política de atención al migrante venezolano con el objetivo de garantizar la reunificación familiar, ya que la misma fue transgredida mediante la expulsión y la deportación realizada por el gobierno bolivariano, constituyéndose en una clara afrenta para los derechos humanos. Posteriormente, la Corte Constitucional a través de la sentencia T-073 de 2017 tuvo la oportunidad de pronunciarse acerca del caso venezolano debido a una acción de tutela que se impetró al considerarse vulnerado el derecho al trabajo y a la igualdad. Sobre esto, la Corte indico lo siguiente “[...] 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, p. 81). Esto se da luego de la prohibición de un establecimiento dedicado a la prestación de servicios sexuales en donde fueron encontradas mujeres venezolanas ejerciendo la actividad de prostitución. No obstante, el punto principal de esta sentencia se encuentra “en el hecho de que la

Corte Constitucional manifestó que en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no era permitido realizar deportaciones masivas sin analizar las situaciones particulares de cada persona” (López Reina, 2018, p. 20).

### **Aplicación de la regularización en los inmigrantes venezolanos**

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. El gobierno ha lanzado diferentes programas como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) o las tres 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. Mientras que el RAMV incluye estadísticas descriptivas únicamente de los migrantes con situación irregular en Colombia, la información de los regulares solo cuenta con características demográficas básicas como el sexo y la edad, o con información sobre segmentos reducidos de la población de interés como los portadores del PEP.

La Tarjeta de Movilidad Fronteriza se entiende como un documento otorgado a los ciudadanos venezolanos que residen en localidades fronterizas con Colombia, el cual tiene como objetivo permitir el ingreso y salida del territorio colombiano de forma circunstancial, sin que para ello se requiera el pasaporte. El Permiso Especial de Permanencia consta de tres fases. La primera fue su creación mediante la resolución N°



5797 del 25 de julio de 2017, emitida por el Ministro de Relaciones Exteriores, que permitía a los ciudadanos venezolanos que se encontraban en territorio colombiano a la fecha, y que hubiesen ingresado de manera regular y no tuvieran ninguna medida de expulsión vigente, ni antecedentes judiciales (Art. 1), solicitar el PEP en un plazo de 90 días desde su publicación, el cual se otorgaría por un periodo temporal de 90 días prorrogable hasta dos años, tiempo durante el cual el migrante deberá tramitar su visa o ciudadanía colombiana (Art. 2). Una segunda fase del PEP se originó mediante la expedición de la Resolución N° 0740 del 5 de febrero de 2018. Atendiendo a las necesidades de más venezolanos que fueron llegando a territorio colombiano, es que el Gobierno Nacional decidió establecer un nuevo término para acceder al mismo, por el cual aquellos ciudadanos de Venezuela que cumplieran con los mismos requisitos de la resolución N° 5797, y se encontraran en Colombia a fecha del 02 de febrero de 2018, podría acceder al PEP y obtener así los beneficios que este otorga. La tercera etapa se originó previo al diseño del RAMV, el cual fue ordenado mediante la resolución N° 0542 del 21 de marzo de 2018. El Decreto 1288 de 2018 dirigió a los más de 400 mil venezolanos en proceso de regularización que se inscribieron en el RAMV.

De acuerdo con cifras de Migración Colombia (2019) que fueron publicadas el día 31 de marzo de 2019, después de haberse realizado el gran censo y registro de ciudadanos venezolanos en territorio colombiano, se pudo establecer que a esa fecha se encontraban 1.260.549 personas de nacionalidad venezolana, las cuales fueron clasificadas de la siguiente manera:

- En estado de regularidad
  - 76.204 Regulares en Colombia portadores de visa, cedula de extranjería.
  - 101.388 Dentro del tiempo de ley establecido

- 593.383 Portadores del PEP (Permiso especial de permanencia)
- En estado irregular
  - 142.675 Superaron el tiempo de permanencia
  - 346.944 Ingresaron sin autorización al país (ingresos por pasos no autorizados o traspasaron los límites de movilidad autorizada)

### **La integración social de los migrantes venezolanos en Colombia**

Con el incremento en el número de migrantes venezolanos (regulares e irregulares) a territorio colombiano, ya sea por motivos de tránsito, abastecimiento o como nueva residencia, decenas de miles de personas desesperadas y sin capacidad de pago pueden verse obligados a recurrir a la delincuencia como mecanismo de supervivencia (Reina et al., 2018). Es por esto que Colombia ha implementado distintas medidas para intentar integrar a los migrantes de la mejor manera posible, dándoles una mejor acogida que enfatice el respeto a los derechos humanos y brinde acceso a los servicios básicos, como forma de solidaridad internacional y como mantenimiento de la estabilidad interna para evitar que la situación desborde en una crisis social.

Colombia ha desarrollado la “Ruta de Atención para Migrantes Venezolanos” (2018), la cual explica de qué forma se ha reglamentado el acceso a la educación para estudiantes migrantes:

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) procedentes de Venezuela lo único que debe hacer para el acceso a la educación preescolar, básica y media es que el padre de familia del estudiante se acerque a la institución educativa o a la secretaría de educación donde se encuentre para solicitar un cupo. Posteriormente el rector o rectora, tendrán un plazo máximo de 30 días hábiles para incluir a los NNA en el Sistema de Información para el Reporte de

Extranjeros. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2018, p. 6)

Esta ruta de atención, describe el proceso para acceder a la educación aun cuando los estudiantes no presenten todos sus papeles en regla y al día. De esta forma, busca contribuir a la integración de dicha población, al rechazar la negación de acceso a los servicios públicos por falta de requerimientos legales. En relación a ello el Documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) declara que:

Ya no necesitan cumplir con engorrosos trámites de legalización y apostilla de certificados escolares, puesto que el Decreto 1288 de 2018 estableció que podrán validar los grados mediante evaluaciones o actividades académicas en los establecimientos educativos que fueron ubicados, sin costo alguno. (Documento CONPES 3950, 2018, p. 52)

En el ámbito de salud pública, el Estado colombiano ha demostrado benevolencia con los migrantes venezolanos, según lo expresado en Fernández-Niño y Luna Orozco (2018), el Ministerio de Salud y Protección social exhorto a las instituciones prestadoras de salud y entes territoriales a brindar atención a los migrantes y realizar su aseguramiento al sistema de salud, así como también situó las fuentes de financiación para la atención de urgencias, en el decreto 866 del mismo año.

La atención por parte de los entes territoriales ha estado hasta ahora concentrada en mujeres embarazadas y en la cobertura de vacunación infantil, pero no ha sido fácil garantizar la atención a personas que requieren otros servicios, lo cual puede agravar sus condiciones de salud (Fernández-Niño y Luna Orozco, 2018, p. 6).

Continuando con el texto de Fernández-Niño y Luna Orozco (2018), los autores destacan una crítica constante basada en que la atención en salud de calidad no ha sido

del todo garantizada en primer lugar a los ciudadanos colombianos, pero esto es una falsa dicotomía ya que ambas demandas no son excluyentes, al contrario, la atención a los venezolanos revela fallas del propio sistema de salud colombiano, cuya mejoría impactaría a todos los ciudadanos, tanto nacionales como a extranjeros y por otro lado, porque lo que le suceda a una población impactaría necesariamente en la otra.

Con respecto al empleo, no se tiene que perder de vista el desempleo en Colombia y este fenómeno de inmigración que afecta directamente a los nacionales añadiendo que los venezolanos podrían ser contratados como mano de obra barata fuera del sistema legal. Esto resulta en un problema dada la fuga de profesionales inmenso en Venezuela, lo que lleva a que Colombia no pueda tomar ventaja de esto para su propio crecimiento.

Según lo dicho por Álvarez, Colombia ofrece una legislación laboral para extranjeros que decidan radicarse en el país y acceder a un empleo, siempre y cuando se encuentren legalmente y cumplan con todas las exigencias de la ley, y no deberán exceder el 10% en labores ordinarias y el 20% en labores especializadas en la empresa, que podrá excederse cuando el ministerio del trabajo lo autorice. La autorización solo se concederá por el tiempo necesario para preparar personal colombiano y mediante la obligación del peticionario de dar la enseñanza completa que se requiera con tal fin (como se cita en Carreño Estupiñán, 2020).

Como señala Carreño (2020) “estas normas, junto con el que ninguna persona que no tenga la nacionalidad colombiana pueda ser elegida dentro de un cargo directivo, se hace común a las normas que establecen todos los países” (p. 52). Se exigen ciertos procedimientos con el fin de proteger al trabajador extranjero, entre las que se encuentran la celebración de un contrato de trabajo y la remuneración por la prestación

del servicio, la afiliación al Sistema General de Seguridad Social (Salud, Pensión y Riesgos laborales) como así también a una caja de compensación familiar y a una asociación y/o una organización sindical, además del pago de sus prestaciones sociales y vacaciones (MinTrabajo, 2019, citado en Carreño Estupiñán, 2020).

#### **4. Discusión**

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar el proceso de gobernabilidad migratoria en Colombia y su incidencia en la efectiva regularización de inmigrantes venezolanos durante el mandato del actual presidente ilegítimo Nicolás Maduro Moros (2013-2019). Así mismo, intentara detallar el procedimiento de regularización, y comprender los mecanismos de integración social de los migrantes venezolanos en Colombia.

Como se ha visto en los apartados previos, la frontera que separa los Estados de Venezuela y Colombia ha implicado diversos retos para ambos países en términos de gobernabilidad, control y regularización del paso de colombianos como así también de venezolanos en la zona. En Colombia, “la inexistencia de una política integral para las fronteras y una oferta institucional que reconozca sus características y realidades” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013, p. 2) ha dado lugar, a través del Plan Nacional de Desarrollo, de la construcción del Plan fronteras para la prosperidad (PFP), el cual prioriza el desarrollo socioeconómico de las poblaciones asentadas en la frontera, con el fin de “mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013, p. 3).

Colombia ha proyectado sus 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 C., 2016, p. 178).

Es en este sentido es que en 2014 se lleva a cabo la sesión de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIIDEF), dando como resultado distintos lineamientos que apuntan a apoyar la estructuración de proyectos de impacto regional, al establecimiento de un sistema de incentivos a la gestión y planificación territorial, desarrollando estrategias para la asistencia técnica, y el acompañamiento a entidades territoriales, desde la formulación de un modelo de gestión territorial integral y diferenciado. También alude en sus lineamientos al fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica de las entidades gubernamentales para formular y efectuar políticas públicas integrales de enfoque territorial y al mejoramiento de los procesos e instrumentos relativos del control a la gestión (Aparicio, Rodríguez y Tamara, 2016).

En ese mismo año, se da por primera vez un cierre de frontera acordado por ambas partes, con la intención de reducir el contrabando entre ambos países, dando como resultado el desmantelamiento de 21 estructuras, entre las cuales 5 actuaban a nivel binacional. Sin embargo, un año después, en 2015, el gobierno de Venezuela ordena el cierre de la frontera de manera unilateral, lo que genera una disparidad en el tratamiento fronterizo 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 amenazas y su tipificación como un asunto de seguridad (Alvis, et al, 2018). Cabe recalcar que pese a la política de cierre de fronteras, y

conociendo la situación de los nacionales en su territorio, dicha política a lo único que conduce es al intento de ingreso al Estado colombiano de manera irregular ya que los vecinos fronterizos intentarían escapar de la situación en la que están inmersos de cualquier manera. Esta situación corresponde, principalmente, a crímenes de lesa humanidad comandados por el presidente venezolano, Nicolás Maduro, como así también al grave escenario interno que atraviesa el país, y que se ilustra con los altos niveles de inflación, la más alta del mundo, y con el difícil acceso a bienes y servicios básicos, que empujan a los ciudadanos a escapar para poder conseguir una mejor calidad de vida en Colombia y el resto de países latinoamericanos.

El Estado de Colombia frente a esta problemática ha adoptado una serie de medidas basadas en la gestión y control de las migraciones, estableciendo su funcionamiento en la aplicación de sus políticas migratorias conforme a diversos acuerdos e instrumentos internacionales y regionales, como por ejemplo el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, en el marco de la CAN (Comunidad Andina de Naciones), comprometiéndose a la Política Externa Común Andina de Migraciones, en torno a la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) que entre sus objetivos tiene el de la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral basado en los derechos humanos y laborales (Ciurlo, 2015). Esta visión de la gestión migratoria es planteada por Ciurlo al mencionar que

La OIM (2004: 5) sostiene que en la gestión de los procesos migratorios, los Estados tienen un conjunto de responsabilidades internacionales que limitan o restringen su campo de acción en la formulación de políticas migratorias. Es así como deben tomar conciencia de que la migración debe ser gobernada, en

un sentido que atienda tanto al alcance global del fenómeno como a la intensidad de la protección necesaria para garantizar efectivamente la dignidad humana; y de que para ello es necesario la cooperación entre Estados y comprometerse con las normas internacionales que ofrecen los medios para proteger los derechos humanos, a la vez que equilibrar los intereses de los migrantes con los intereses del Estado de donde migran. (2015, p. 222)

Siguiendo a Pecoud (2017), la “gestión de migraciones” se transforma en “buena gestión de migraciones”, al establecerse un ideal de “gestión” de la política migratoria, esto es, una confrontación del ideal con las realidades migratorias de los Estados, la documentación y cuantificación de dichas realidades y la formación de los actores implicados. De esta manera se forjan una serie de lineamientos de “buena gobernanza” de las migraciones que tanto los Estados como los organismos internacionales utilizan como guía.

Colombia ha hecho foco en los procesos de gobernabilidad migratoria para dar respuesta a la situación que se vive en las regiones fronterizas y a los flujos migratorios, no solo de manera unilateral, sino también haciendo uso de los espacios de cooperación en materia migratoria existentes en la región. En el marco de la Comunidad Andina de Nacionales, el Estado colombiano se ha comprometido en la definición de los lineamientos de la Política Externa Común Andina de Migraciones, así como en los programas para migrantes comunitarios y extracomunitarios de la CAN, sobre migración laboral, seguridad social, discriminación, circulación de bienes, servicios y personas en el área. También cabe mencionar la participación en la Unión de Naciones Suramericanas, que entre sus objetivos tiene el de la cooperación en materia de



migración, con un enfoque integral basado en los derechos humanos y laborales, para la regularización migratoria y la armonización de políticas de la región (Ciurlo, 2015).

Según esto se puede observar la voluntad del Estado de Colombia por controlar, vigilar y enlazar las migraciones venezolanas. Ha llevado a cabo una política migratoria que se ha centrado, fundamentalmente, en defensa de los derechos humanos de los migrantes venezolanos. Sin embargo, dicho Estado ha hecho uso de políticas migratorias basadas en la seguridad nacional y la protección de las fronteras. En concordancia a lo aludido por León Rojas (2019)

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 flujos irregulares de personas. (p. 213)

Las respuestas que brinda el Estado de Colombia a la crisis migratoria de Venezuela son el reflejo de un fenómeno que los sobrepasa y cuyas medidas parecen desconocer que cruzar fronteras se ha transformado en un asunto de vida o muerte para millones de seres humanos (León Rojas, 2019). Comprendiendo lo anterior, se puede observar cómo Colombia, de ser el país menos preparado de la región para atender este fenómeno, en donde se encuentra con oleadas migratorias que superan su población en algunas de sus principales ciudades, ha tenido que cambiar su política migratoria y dejar de ser un país de emigración para convertirse en un país de inmigración, llevando adelante una serie de políticas migratorias y fronterizas en el intento de dar regularidad a dichos migrantes, con sus aciertos y errores.

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. (León Rojas, 2019, p. 218)

Siguiendo todo lo antedicho, se puede observar como Colombia ha desarrollado su gobernabilidad migratoria en base a dos modelos explicados por Mármora. Por un lado, se ha enfocado en un modelo de securitización, en donde ha tenido que reforzar sus fronteras debido a una inmigración masiva que sobrepasa su capacidad operativa en una escala sobredimensionada, teniendo presente que estas oleadas superan en cierta medida, la población de sus principales asentamientos urbanos. Esto ha llevado a tomar al migrante como una amenaza potencial ya que pone en riesgo el nivel y calidad de vida de sus ciudadanos al no poder garantizar empleo, salud, educación, etc., debido al aumento de demanda generada por el flujo migratorio y que sobrepasa su capacidad en infraestructura. Esto, sumado al exceso de inmigrantes indocumentados que intentan realizar una entrada irregular al Estado colombiano y teniendo presente los numerosos grupos insurgentes que se encuentran en la frontera, ha derivado en la militarización de la frontera, ya que esta situación ha dado lugar a actividades ilícitas como el tráfico de armas, tráfico de drogas, trata de personas, asuntos considerados de importancia para la defensa de la seguridad nacional.

Por otro lado, ha colaborado con los migrantes venezolanos y sus derechos humanos en el modelo caracterizado por Mármora como “desarrollo humano para las migraciones”. Colombia ha podido interpretar adecuadamente la necesidad de asilo y acogida que necesitan los migrantes venezolanos en esta situación tan compleja que está viviendo el país vecino. Esto puede observarse en las distintas políticas migratorias implementadas por el Estado colombiano. Puede tomarse como ejemplo la creación de la tarjeta de movilidad fronteriza, el permiso especial de permanencia y distintas políticas a nivel interno en salud, educación y cuestiones laborales que les ha permitido a los inmigrantes poder vivir de forma pacífica en el territorio colombiano, buscando contribuir a la integración de dicha población, rechazando la negación de acceso a los servicios públicos por falta de requerimientos legales.

Si bien Colombia tiene dificultades en garantizar una atención en salud de calidad para sus ciudadanos, esto no ha impedido que niegue el acceso a la salud a los extranjeros, sino que igualmente intenta no sobrepasar los derechos humanos de los migrantes, al implementar políticas públicas que ayuden a los mismos en cuestiones tan críticas y delicadas como la salud. Lo mismo ocurre en cuestiones laborales, en donde el desempleo en Colombia en el periodo 2013-2019 ha disminuido. Según la DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020), Colombia poseía niveles de desempleo en 12.1% en enero de 2013 a 9.5% en diciembre de 2019, dando a entender que las políticas implementadas han dado resultado, pudiendo integrar de una manera satisfactoria a los inmigrantes venezolanos a su mercado laboral.

Una vez definidos los objetivos específicos del trabajo y a medida que fue desarrollándose el mismo, puede concluirse como limitación que si bien ya se encuentran diversos estudios académicos sobre el tema, la falta de tiempo y margen

acotado de páginas no han permitido un resultado más amplio sobre lo que se quería responder. En base a esto, los resultados obtenidos han diferido en cuanto a lo que se esperaba obtener ya que Colombia ha sabido implementar una correcta política migratoria, en los aspectos más importantes como los analizados anteriormente respetando los derechos humanos, teniendo en cuenta el inmenso flujo al cual se enfrentó. Es necesario, dada la situación de los migrantes venezolanos, continuar estudiando y analizando las políticas implementadas por los distintos Estados latinoamericanos para poder lograr la mayor integración de los afectados, poder otorgarles una mejor calidad de vida y lograr una respuesta regional que ayude a superar el conflicto.

A modo de conclusión se puede observar que el fenómeno migratorio del Estado Bolivariano de Venezuela, es uno de los desafíos más grandes que enfrentan los países latinoamericanos. Las políticas aplicadas por Colombia, teniendo en cuenta que comparte frontera con Venezuela y recibe la mayor cantidad de migrantes de este país, tanto por decisión propia como por conjunto acuerdo con demás Estados en organismos internacionales, han ofrecido el cumplimiento de los derechos humanos para los nacionales venezolanos como también ha sabido salvaguardar su propia seguridad aplicando las medidas correspondientes para la realización de una regularización integral y lo más legal posible a través de los distintos organismos y medidas tomadas. Colombia ha adoptado una posición de seguridad y protección de sus fronteras para contener el masivo y turbulento flujo de inmigrantes para poder regularizar en su totalidad los extranjeros y creando organismos que puedan contabilizar a los ilegales.

Este caso de estudio es un proceso el cual aún no tiene final. Cabe destacar la necesidad de continuar con investigaciones relacionadas sobre el éxodo venezolano para

poder comprender mejor la integración de los extranjeros en Colombia. A su vez, también el seguimiento del proceso de regularización, registro, pasos fronterizos y acogida legal que presenta el Estado receptor.

## 5. Referencias

- Acosta, D. Blouin, C y Freier, L. F. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Documento de Trabajo, segunda época* (3). España: Fundación Carolina. Recuperado de [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT\\_FC\\_03.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf)
- Alvis, S. P, Serrano López, J. E., Triana Barragán, F. S. (2018). Nuevos retos en el tercer país: Migraciones y gestiones administrativas de la frontera Colombo-Venezolana. *Revista OPERA* (23). (pp. 27-57). Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5569/6904>
- Aparicio, C. A., Rodríguez, K. y Tamara, P. (2016). Descripción y contextualización de la política de fronteras. En Molano-Rojas, A. (Ed.), *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (pp. 47-68). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Recuperado de [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6e5f2009-74d6-350a-98b7-2be357eb9142&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6e5f2009-74d6-350a-98b7-2be357eb9142&groupId=252038)
- Ávila Baray, H. L. (2006). Introducción a la metodología de la investigación. Chihuahua, México: eumed.net.
- Carreño Estupiñán, R. A. (2020). Influencia de la migración venezolana sobre el empleo en Colombia 2016-2018. Trabajo de Grado. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Facultad de Ciencias Sociales. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/10018/Trabajo%20de%20grado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. *Revista internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), (pp. 205-245). Recuperado de <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2276/1992>

Castillo Crasto, T. y Reguant Álvarez, M. (2017). Percepciones sobre la migración venezolana: Causas, España como destino, expectativas de retorno. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (41), (pp. 133-163). Recuperado de <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/7898/768>  
[3](#)

Declaración de Quito. (2018). Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Quito, 3 y 4 de septiembre de 2018.

Decreto de Ley N° 542 por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria. 21 de Marzo de 2018.

Decreto de Ley N° 641 sobre el ordenamiento migratorio interno, visas previstas en el marco del acuerdo sobre residencia para los Nacionales de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile. 21 de Mayo de 2014.

Decreto de Ley N° 834 por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia. 2013.

Decreto de Ley N° 1239 por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración. 20 de Mayo de 2003.

Decreto de Ley N° 1288 por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos. 25 de Julio de 2018.

Decreto de Ley N° 1814 por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retomados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.

Documento CONPES 3603 para la defensa, protección y garantía de los derechos de todas las personas involucradas en los procesos migratorios. 24 de Agosto de 2009.

Documento CONPES 3950 de estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.

Fernández-Niño, J. A. y Luna Orozco, K. (2018). Migración venezolana en Colombia: retos en Salud Publica. *Revista Salud UIS*, 50(1), (pp. 5-6). Recuperado de <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistasaluduis/article/view/7992/8146>

Flores, R. (2019). Refugiados entre fronteras: La realidad migratoria colombo-venezolana en la primera década del siglo XXI. *Espacio Abierto: cuaderno venezolano de sociología*, 28(1), (pp.153-157). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6942241.pdf>



Freitez, A. (2011). La última década. *Temas de coyuntura*, (63), (pp. 11-38).

Recuperado de

<http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/temasdecoyuntura/articloe/view/1048/949>

Gandini, L., Lozano Ascencio, F y Prieto, V. (2018). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*.

México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de

<https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdPV.pdf>

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

<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/338583/20802282>

López Reina, A, M. (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. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia.

Recuperado de

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/22744/1/TRABAJO%20DE%20GRADO%20ANA%20MAR%c3%8dA%20L%c3%93PEZ%20FINAL.pdf>

Mármora, L. (2003). Políticas migratorias consensuadas en América Latina. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, (50), (pp. 111-141).

Mármora, L. (2010). Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 18(35), (pp. 71-92). Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4070/407042012004>.

Migración Colombia. (2019). Radiografía venezolanos en Colombia, Marzo 2019. Recuperado de <https://migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/RADIOGRAFIA%20VENEZOLANOS%20EN%20COLOMBIA%20MARZO%202019.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). Plan fronteras para la prosperidad. Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión 2013. Colombia: Cancillería. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-plan-fronteras-la-prosperidad.pdf>

Naciones Unidas, Asamblea General. (2018). Proyecto de documento final de la Conferencia Intergubernamental Encargada de aprobar El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018.

Pecoud, A. (2018). Politización/Despolitización de las Migraciones: Discursos y Prácticas de la Organización Internacional para las Migraciones. *Relaciones Internacionales*, (36), (pp. 177-196). Recuperado de <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/7416/9009>

Presidencia de la República de Colombia. (2018). Canciller de Colombia firmó el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Presidencia de la

República de Colombia. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181210-Canciller-de-Colombia-firmo-el-Pacto-Global-para-una-Migracion-Segura-Ordenada-y-Regular.aspx>

Reina, M., Mesa, C. A. y Ramírez Tobón, T. (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo. Cuadernos de Fedesarrollo, No. 69. Recuperado de [https://repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3716/CDF\\_No\\_69\\_Noviembre\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3716/CDF_No_69_Noviembre_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Resolución N° 0740 por la cual se establece un nuevo termino para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP). 5 de Febrero de 2018.

Resolución N° 1272 por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP). 28 de Julio de 2017.

Rodríguez, R. F. e Ito C., J. (2016). La frontera colombo venezolana: dos visiones divergentes. En Molano-Rojas, A. *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas* (pp. 169-183). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55104.pdf>

Hernández Sampieri, R. Collado, C y Lucio, M. (2010). *Metodología de la investigación* (5ª Ed). México: The McGraw-Hill.

Sentencia T-073/17. Corte Constitucional ordena que se atienda la situación de las personas extranjeras que llegan a Colombia a ejercer la prostitución, con el fin

de protegerlas frente a la trata de personas y hacer prevalecer los derechos humanos de los migrantes. 6 de Febrero de 2017.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2018). Ruta de Atención Para Migrantes Venezolanos en Colombia. Recuperado de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/RAMV/SiteAssets/SitePages/Documentos/Ruta%20de%20atencio%CC%81n%20para%20migrantes%20venezolanos%20en%20Colombia%20-%20Final.pdf>

Zambrano Sequín, L. y Sosa, S. (2018). Informe de Coyuntura: Venezuela. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Católica Andrés Bello. Recuperado de <https://elecciones7oenbilbao.files.wordpress.com/2019/08/ies-ucab-informe-de-coyuntura-julio-2019.pdf>