

## Capacidad institucional y respuesta del Estado colombiano al reto migratorio.

**Simón Martínez Ubárnez**

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Universidad Popular del Cesar

Valledupar-Colombia

E-mail: [simon.martinezu@esap.edu.co](mailto:simon.martinezu@esap.edu.co)

<https://orcid.org/0000-0002-8642-7253>

Recibido: noviembre, 2021

Aceptado: diciembre, 2021

### Resumen

El artículo expone los aspectos teóricos y conceptuales básicos, derivados de la indagación preliminar y estado del arte que se realiza en desarrollo de la primera fase del proyecto de investigación titulado Gobernanza y capacidad institucional de Brasil y Colombia frente a la migración venezolana S XXI. Estudio de caso comparado; el cual se desarrolla conjuntamente por grupos de investigación institucional de la Escola Nacional de Administração Pública, ENAP de Brasil y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, de Colombia. Se exponen los aspectos conceptuales básicos, relativos a migración, inmigrante, gobernanza, capacidad institucional y sus indicadores. Se describe y caracteriza de modo sucinto el fenómeno y la situación migratoria de Venezuela hacia Colombia, enfatizando en el periodo 2015-2021; además, se señalan y describen las medidas prácticas y normas adoptadas por el gobierno colombiano como mecanismos de adecuación de su capacidad institucional para abordar esta problemática con sentido humanitario y regularizar la situación legal de más de 2.400.000 inmigrantes provenientes del vecino país; todo esto, teniendo en cuenta como marco regulatorio general, los acuerdos y convenios internacionales firmados y ratificados por el país, se señalan los aspectos metodológicos del proceso, y a manera de avance se exponen unas conclusiones preliminares, presentando un balance de la respuesta colombiana, según su capacidad institucional, para afrontar la problemática migratoria.

**Palabras clave:** Migración; gobernanza; capacidad institucional; frontera; control fronterizo

### Abstract

The article presents the basic theoretical and conceptual aspects, derived from the preliminary investigation and state of the art that is carried out in the development of the first phase of the research project entitled Governance and institutional capacity of Brazil and Colombia in the face of Venezuelan Migration S XXI. Comparative case study; which is developed jointly by institutional research groups of the National School of Public Administration, ENAP of Brazil and the Higher School of Public Administration, ESAP, of Colombia. The basic conceptual aspects are exposed, relative to migration, immigrant, governance, institutional capacity and its indicators. The phenomenon and the migratory situation from Venezuela to Colombia are described and characterized in a succinct way, emphasizing the period 2015-2021; In addition, the practical measures and norms adopted by the Colombian government are pointed out and described as mechanisms for adapting its institutional capacity to address this problem with a humanitarian sense and regularize the legal situation of more than 2,400,000 immigrants from the neighboring country; All this, taking into account as a general regulatory framework, the international agreements and conventions signed and ratified by the country, the methodological aspects of the process are pointed out, and as a way forward some preliminary conclusions are presented, making stock of the Colombian response, according to its institutional capacity, to face the migratory problem.

**Keywords:** Migration; governance; institutional capacity; border; border control;

## 1. Presentación

Un aspecto importante del ejercicio político tiene que ver con la puja o lucha por el poder, entendido como la capacidad de producir resultados frente a las expectativas y demandas de la sociedad, lo cual significa causar u ocasionar las acciones, bienes o productos que satisfacen las necesidades y expectativas de las comunidades que otorgan el poder o asignan un mandato en el territorio o jurisdicción.

El poder es pues, capacidad de causar acciones o producir resultados, e implica tener capacidad de decisión, y es en este sentido tiene carácter potencial, ya que se puede ejercer o no; pues como capacidad de condicionar o determinar que se les otorga a personas, grupos, instituciones, no necesariamente es ejercida, aunque es inexcusable ejercerla para producir los resultados esperados de la gestión gubernativa mediante el control del Estado o ejerciendo influencia sobre él y sus instituciones. Significa primordialmente capacidad de decisión sobre acciones y comportamientos.

Un aspecto fundamental de la lucha o puja por el poder político, es el interés de los partidos, grupos y dirigentes políticos por el manejo de los recursos, los cuales se tratan conforme a la carga ideológica y utópica o proyecto de sociedad que hace parte del imaginario social de los proyectos políticos que los animan.

Los recursos (institucionales, humanos, infraestructurales, físicos, financieros y económicos), constituyen y determinan la capacidad institucional para operar y posibilitan su potencial accionar. Deben ser manejados por el gobierno de forma eficiente, para producir los resultados esperados de su gestión, sobre todo en sociedades, caracterizadas por la insuficiencia de recursos, frente al volumen de necesidades y expectativas.

Por tanto, los gobiernos, con claro conocimiento de su capacidad institucional, tienen la responsabilidad de decidir acerca de la mejor forma de asignación de los recursos entre los diversos grupos sociales. Esto implica y exige concertar con los gobernados para realizar un claro análisis estratégico que le permita establecer prioridades en la aplicación de recursos y el desenvolvimiento de capacidades.

El proceso político determina quién recibe poder o competencia para llegar a los cargos de decisión con autoridad gubernamental o competencia para influenciar sobre el actuar de los funcionarios del gobierno que están al frente de las instituciones; para movilizar la capacidad institucional, distribuir y demandar recursos. Pero la sociedad civil tiene el poder político para controlar que esos recursos se apliquen de manera apropiada y transparente.

Este trabajo analiza el tema de la capacidad institucional y los indicadores que se tienen en cuenta para reconocer sus estructuras. Su contenido se logró a partir de una detenida revisión documental, realizada como parte de la investigación preliminar en el marco del proyecto de investigación sobre GOBERNANZA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE BRASIL Y COLOMBIA FRENTE A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA SXXI. ESTUDIO DE CASO COMPARADO.

El texto incluye los lineamientos conceptuales y una taxonomía de los indicadores que expertos reconocen como referentes de valoración de capacidad institucional; adicionalmente, se analizan las medidas adoptadas por el Estado colombiano para construir capacidad institucional con la cual dar respuesta al fenómeno migratorio procedente de Venezuela en los últimos seis años

## 2. Bases conceptuales

La Constitución política de Colombia, en su artículo 1 expresa claramente que “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria...fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. El concepto de Estado social de derecho trasciende el simple cambio semántico en las disposiciones jurídicas; pues el concepto de lo social, fijado con fundamento en la dignidad humana, exige que la actividad estatal se sujete y acate plenamente los derechos humanos, lo cual, en líneas generales constituye la razón de ser de la acción gubernativa, a la cual debe aplicar toda su capacidad instalada.

Este punto de vista deja claro que el Estado es el primer responsable de la garantía, protección y defensa de los derechos humanos, no solo de sus nacionales, sino de todos los ciudadanos que tienen cobijo en su territorio (art. 2 CP), lo cual implica aplicar todos sus recursos y capacidades para el logro de este cometido.

En consecuencia, de lo indicado en el párrafo precedente, la garantía de condiciones de vida digna para todas las personas residentes en Colombia, con carácter incluyente y sin distinciones, debe ser faro iluminador de todas las actuaciones del Estado y tanto sus entidades territoriales, como sus servidores están en el deber de tratar a todas las personas sin distingo de ninguna naturaleza, solo con fundamento en su dignidad como valor intrínseco (Const. Política, art. 1, 5 y 13). El ser humano representa la razón de ser y principio último de la existencia del Estado Social de Derecho; lo cual no es, en sí, solo una declaración ética, sino una norma con peso jurídico de carácter vinculante para todo quien ejerce posiciones desde las instituciones del Estado; además de ser fundamento del orden político.

A ésta determinación se le suma lo establecido en el artículo 2º de la Carta, donde se prescribe que entre los fines del Estado está el de “Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución...” Pero lo más sustancial de este artículo, es lo señalado a renglón seguido: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares”. Establecer que la protección es a todas las personas residentes en Colombia, deja claro que la responsabilidad del Estado también cubre a los extranjeros que viven en el país.

Para comprender las obligaciones del Estado, cumplidas por el gobierno mediante el ejercicio del poder político ilustra una afirmación del filósofo Rafael Carrillo, quien sostuvo que:

El derecho no está originado en la voluntad del legislador sino en la voluntad del Estado, que es la voluntad general de la comunidad. Esto excluye toda ocasión de arbitrariedad legislativa, toda voluntad del Estado que no redunde en bien de la comunidad, pues es la comunidad misma la que crea el derecho, y lo da al Estado para que provea a su mantenimiento. (2012: 283)

El Estado pues, como elemento clave en la definición de la política, tiene y ejerce autoridad y mediante sus poderes hace las leyes, las aplica y controla la legalidad de su ejecución. Y mediante las instituciones estatales que constituyen la Administración Pública, adopta las decisiones requeridas para responder a las necesidades y expectativas de la comunidad. Son pues, sus entidades las que atienden a los ciudadanos en el empeño de gestionar decisiones vinculantes para tratar sus conflictos y solucionar sus problemas.

El poder, como capacidad para realizar acciones y producir resultados o productos, en respuesta a las necesidades de la sociedad, lo ejercen las instituciones, como parte de la estructura del Estado. Para ello disponen de capacidades, fijadas por las estructuras formales dentro de las cuales debe actuar, lo cual constituye genéricamente la gobernanza, definida por Le Gales (2010) como.

Conjunto de instituciones, redes, directivas, reglamentaciones, normas políticas y sociales, pero también actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir y a la de proveer servicios y asegurar su legitimidad» Boussaguet (2016).

El poder otorgado al Gobierno pone a prueba la capacidad de gestión y dirección de los gobernantes para movilizar recursos y actores en el juego social, procesando problemas conflictivos que cruzan todos los compartimentos de la sociedad, a partir de variables imprecisas, inciertas y cambiantes, con el propósito de posibilitar el proyecto político en juego. El poder, por tanto, le da capacidad al gobernante para transformar la realidad en el sentido deseado, que no puede ser su exclusivo punto de vista, sino el de toda la sociedad; la cual, cuando encuentra respuestas adecuadas a sus expectativas e intereses, respalda y legitima la acción del gobierno (Petzol, 1985; Palacios, 1995), entendida esa legitimidad como asentimiento y respaldo a la gestión realizada, lo cual retroalimenta la autoridad y fortalece la gobernabilidad.

Aquí entra en juego un concepto fundamental de la ciencia política, como es el de la gobernabilidad, que permite al gobernante movilizar toda la capacidad institucional representada en las estructuras formales de la gobernanza, para lograr los propósitos de su gestión, con resultados tangibles de lo previsto en los planes de gobierno, sobre todo, si estos han sido construidos con carácter participativo.



La gobernabilidad, pues, no es otra cosa que la habilidad para movilizar de manera proactiva la capacidad institucional, y gobernar siguiendo los procedimientos más expeditos para tomar decisiones de autoridad, haciendo viable la cualidad de gobernable que tiene a su alcance (Martínez U. 2015). Así vista, la gobernabilidad pone al alcance del gobernante y entidades territoriales un conjunto de reglas y procedimientos, para tomar decisiones de autoridad en torno a sus necesidades e intereses y resolver sus conflictos y diferencias; lo cual pone de presente el concepto de capacidad institucional, que recientemente ha cobrado notoriedad y ganado interés académico como objeto de análisis e investigación.

Refiriéndose al concepto de capacidad institucional, Enzo Completa (2017), señala que este se refiere a: la habilidad de los estados para establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas; la capacidad técnica, entendida como la habilidad para administrar políticas macroeconómicas y analizar en forma más general, opciones de política pública” (p. 119).

Según este autor, el concepto involucra, otros aspectos, como la capacidad administrativa, o habilidad estatal para proveer bienes y servicios y la capacidad política, entendida en el sentido de la gobernabilidad, como la habilidad estatal para tomar en cuenta las demandas ciudadanas.

Una condición indispensable en el análisis de la capacidad institucional, según el mismo autor, hace necesario abordar las interrelaciones del Estado con los demás actores políticos, económicos y sociales que operan en el territorio; ya que, en su criterio “la intervención del Estado en determinada arena pública se vería facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas” (ob.cit: p.121).

En el sentido expuesto, se entiende que la capacidad institucional es de naturaleza potencial, por cuanto, en su aplicabilidad alude a una dimensión de futuro; de ahí que, siguiendo a este mismo autor, “la capacidad institucional “comprobada” del sector público (desempeño) no siempre coincide con la capacidad institucional “presumible” (potencial) para cumplir con sus obligaciones, la que siempre aparece como algo lejano de lo que las instituciones permanentemente desean alcanzar o mejorar” (ob. cit: p.123).

Como prueba de que los aspectos conceptuales son ideales potenciales hacia los cuales se pueden movilizar esfuerzos que no siempre se alcanzan, esfuerzos metodológicos realizados durante las últimas décadas por académicos e instituciones gubernamentales para valorar la capacidad institucional se han centrado más en el reconocimiento y corrección de los déficits en la capacidad institucional que frenan su desempeño, los cuales van asociados casi exclusivamente al reconocimiento de fallas o carencias administrativa.

Para su estudio, destaca el Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional, SADCI, una metodología propuesta por Oscar Oszlak con la colaboración de Edgardo Orellana, con base en el documento presentado originariamente por Alain Tobelem (1993) para su publicación por el Banco Mundial, dirigido a la evaluación de programas del BIRF-BID. Metodología que, con algunas innovaciones y adaptaciones ha sido aplicada con éxito en distintos escenarios y áreas de la administración pública (Oszlak y Orellana, 1995)

La metodología SADCI enfatiza en el análisis de los tipos de déficit de la capacidad institucional, que para nuestro caso serán de capital importancia operativa, sobre todo en lo referente al reconocimiento de los indicadores de medición que se han de tener en cuenta para el desarrollo de la fase empírica. Y el carácter práctico de la metodología, acompañado de formatos adaptables a cada evento de observación, hacen expedito su uso.

Entre los aspectos relacionados con los déficits de capacidad institucional, Oszlak y Orellana (1991: 1) señalan los siguientes:

Nº	DESCRIPCIÓN DE INDICADORES
1.	Déficits relacionados con leyes, normas y, en general, "reglas de juego".
2.	Déficits relacionados con relaciones interinstitucionales.
3.	Déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.
4.	Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
5.	Déficits relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas.
6.	Déficits relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.
7.	Procedimiento para la detección de DCI
8.	Consolidación de los déficits de capacidad institucional
9.	Mapa de relaciones inter-institucionales
10.	Acciones requeridas para resolver los déficits de capacidad institucional
11.	Sistema de seguimiento, evaluación y control de gestión del Plan

Fuente: Oszlak y Orellana (1991)

La forma como fue concebida inicialmente, la metodología SADCI es aplicable en los casos –como en el presente proyecto- que se necesita identificar el grado real de capacidad institucional para el cumplimiento de determinadas funciones orientadas a atender asuntos específicos de la vida social. También permite evaluar obstáculos y debilidades que es necesario superar, creando acciones y planes para lograrlo. Y aunque su dimensión temporal de referencia es de carácter futuro y su aplicación ha sido concebida para programas y proyectos, haciendo valoración ex-ante, a fin de garantizar el éxito de determinados proyectos; ello no obsta, para que –como en nuestro caso- se evalúe capacidad institucional para afrontar situaciones contingentes (Completa, 2017)

Si se tienen en cuenta la capacidad institucional como potencial de las organizaciones para asumir compromisos frente a determinadas realidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas; se pueden identificar muchos aspectos que son tenidos en cuenta, precisamente como aspectos en los cuales las organizaciones ponen a prueba dichas capacidades. A partir de este concepto, y pretender evaluar indicadores de desempeño de la capacidad institucional, primero hay que resolver la pregunta: ¿Capacidad institucional para qué? (Rosas, 2019)

Buscar respuesta a esta pregunta permitirá identificar los diferentes aspectos en los cuales sectorialmente, las instancias e instituciones del Estado deben demostrar capacidades de gestión para responder a necesidades y demostrar el cumplimiento de su tarea misional.

### 3. Aspectos Metodológicos

El proyecto en marcha se desarrolla orientado en un paradigma con enfoque metodológico de tipo cualitativo-interpretativo, que comprende una fase teórica descriptiva a partir del estudio y análisis de información secundaria y primaria, acopiada en un momento de investigación documental y otro de Campo, la cual se somete al procedimiento de análisis:

En el proceso documental se avanza un proceso de revisión y análisis documental de literatura sobre temas relativos a temas relacionados con Gestión pública, gobernanza, migración y capacidad institucional, derechos humanos, con especial énfasis en la realidad de la migración de Venezuela hacia Colombia ocurrida en el periodo 2011-2021 y las medidas adoptadas por el Estado Colombiano para enfrentar el fenómeno. Este análisis se ha realizado con base fuentes secundarias escogidas con criterios selectivos de calidad a partir de informes de instituciones públicas y ONG y con información primaria del mismo tipo de fuentes. Para esta etapa el principal instrumento fue una matriz de recolección de datos, con la técnica del subrayado, la paráfrasis y la exégesis de cada tópico, construyendo ciclos epistémicos de interpretación y discusión, siguiendo lo teorizado por Hernández, Fernández y Baptista (2016), que, según Cárcamo (2005), a través del ejercicio hermenéutico permite al investigador comprender los textos mediante el ejercicio interpretativo intencional y contextual.

### 4. Resultados

#### 4.1 Situación real migratoria en Colombia.

Colombia y Venezuela comparten su más extensa línea limítrofe terrestre, con una longitud de 2.300 kilómetros, diametral de ecosistemas estratégicos para ambos países (Los Llanos, Los Andes, El Perijá, La Península Guajira, El Mar Caribe), lugares comunes conforman una sola identidad transfronteriza, cuyo carácter binacional permite a ambos países autoafirmar soberanía a lado y lado de la línea limítrofe. Son regiones habitadas por ancestrales pueblos binacionales (Wauyuu, Tukuko o Yuppa, Barí, Guahibo, Piapoco) para quienes prima su condición étnica y cultural, por encima de la concepción nacionalista que marca la frontera. Son pue-



bloos o realidades que solo alcanzan a ser escindidos, en la medida que las acciones de los gobiernos hallan en la frontera una barrera infranqueable y las acciones emprendidas de un lado solo tienen alcance parcial en un pueblo y una cultura que trasciende la línea simbólica. La línea de frontera se constituye, además, en eje sobre el cual giran nueve entidades territoriales de los dos países: Cuatro estados venezolanos (Zulia, Táchira, Apure y Amazonas) y siete departamentos colombianos (Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Boyacá, Vichada y Guainía), desde los cuales se ejerce la política de los dos estados.

La República Bolivariana de Venezuela, en lo transcurrido del siglo XXI ha sido escenario de transformaciones políticas sustanciales tendientes a cambiar el sistema político y avanzar en la institución de un nuevo paradigma, cuyas medidas de orden político, social, económico y cultural ha incrementado un fenómeno migratorio que alcanza proporciones preocupantes dadas sus condiciones humanitarias y el impacto que genera en la población más vulnerable; sobre todo por las dimensiones cuantitativas, que en reciente informe la ONU ha equiparado el fenómeno con lo que ocurre en el mar Mediterráneo (@OIMSuramerica).

El problema afecta de manera directa a Colombia, por cuanto su frontera con Venezuela es la más dinámica y extensa de ambos países, sobre la cual, además de los puntos oficiales de control migratorio, existen numerosos puntos irregulares clandestinos de tránsito –conocidos como trochas-, que facilitan la circulación irregular en ambas direcciones. Situación que se agravó con el cierre de fronteras y el congelamiento de relaciones entre ambos países a partir de 2015.

Por razones humanitarias fundadas en el derecho internacional, Colombia ha flexibilizado la exigencia de requisitos de ingreso y permanencia en el país a ciudadanos venezolanos, ya que el flujo se ha incrementado en este periodo, incluso para hacer tránsito formal desde su territorio hacia otros países suramericanos, Europa y Norteamérica.

Según registros oficiales de la Cancillería y de Migración Colombia –organismo estatal que controla aspectos migratorios del país-, había para 2018 en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) 442.452 personas en proceso de regularización mediante el otorgamiento del Permiso Especial de Permanencia (PEP), aunque el cálculo era que en ese momento había en el país una población aproximada de 870.093 venezolanos. A 29 de febrero del 2020, según Migración Colombia, la cifra de venezolanos radicados en Colombia era de más de 1.825.000 cifra similar a la suma de las poblaciones de Barranquilla y Bucaramanga. A lo cual se debe sumar unos 300.000 colombianos o descendientes suyos con derecho a nacionalidad, que han retornado durante este periodo.

Dada la situación generada por la pandemia por COVID-19 y las medidas de aislamiento obligatorio, decretadas por el Gobierno Colombiano en marzo de 2020, aumentaron los retornos a Venezuela. Pero desde septiembre de 2020, y no obstante el cierre oficial de las fronteras, un número importante de venezolanos re-ingresaron a Colombia y otros están ingresando por primera vez al país. Según Migración Colombia, se calcula que, con la apertura oficial de las fronteras, unos 200.000 venezolanos entren en Colombia en los primeros 3 a 5 meses. Así pues, las cifras han cambiado. De tal modo que, según los guarismos de Migración Colombia, a 31 de enero de 2021, la cifra de inmigrantes era de 1.742.927, de los cuales el 56.4% tenía estatus regular y el 43.6% estatus irregular.

Y según indicó el director de Migración Colombia, a través de Facebook Live del 9 de septiembre, al corte del 30 de junio 2020, el número de migrantes venezolanos en Colombia era de 1.748.716, 1% menos que en mayo. De esta última cifra, el 43% están en condición regular y 56.4% permanecen en condición irregular, unos 985 mil venezolanos. No obstante, en declaraciones del Director del DANE para Caracol Radio, publicadas por el periódico El Tiempo, sobre el estudio del perfil del migrante hecho por esa entidad, *“detalla que los extranjeros desean quedarse en el país y desean traer la mayor cantidad de familia posible y recomponer su núcleo familiar... según Oviedo, ya son 2,47 millones de migrantes venezolanos los que viven en Colombia y son mayores de 15 años”*. En este perfil se señala que el 25% solo tiene estudios primarios; 52% tiene el bachillerato concluido; el 17% posee un título técnico o profesional. El total de la población migrante procedente de Venezuela, según reporte del DANE de julio-agosto de 2021 es de 2.478.223 mayores de 15 años.

Su mayor concentración por regiones se da en: Bogotá con un porcentaje del 19.62% con algo más de 343 mil venezolanos, le sigue Cúcuta con más de 103 mil connacionales, Barranquilla con más de 95 mil, Medellín cerca de 80 mil y Cali con más de 60 mil.

Del restante número de inmigrantes, un considerable porcentaje se localiza en los municipios y departamentos fronterizos con mayor cercanía a su país, especialmente en Guajira, Cesar, Norte de Santander y Arauca. También en El Cesar que no tiene frontera viva, pero sí cercanía geográfica y acceso a través de La Guajira y Norte de Santander.

Aunque un considerable número de inmigrantes son profesionales con alto nivel de formación que han logrado vincularse laboralmente y otros han traído medios para emprender negocios en el país; dadas las precarias condiciones económicas de un gran sector de la población inmigrante, estos permanecen en territorio colombiano en búsqueda de mínimas condiciones de vida; realizando actividades laborales formales e informales, algunas incluso ilegales; muchos de ellos no cumplen requisitos legales para laborar formalmente en Colombia. Situación que decae por cuanto estos ciudadanos, al carecer de medios deben ubicarse en lugares inseguros en precarias condiciones para satisfacer sus necesidades básicas indispensables; lo cual constituye un reto para las entidades estatales, cuyos recursos resultan insuficientes para garantizar condiciones mínimas de servicios dignos a dicha población.

Así pues, para las autoridades locales y regionales y su capacidad de respuesta institucional, el flujo copioso de población que se mantiene, especialmente en las capitales y municipios fronterizos, genera una complicada situación para resolver sus necesidades en materia de educación, salud, servicios públicos, empleo, vivienda, y de garantizar condiciones mínimas de calidad y vida digna. De otro lado, la situación legal no formalizada de muchas personas, no les permiten en la mayoría de los casos ejercer una actividad laboral digna, acorde con sus capacidades y perfil ocupacional.

## 5. Desafíos

La realidad migratoria constituye un desafío bilateral, pero dada la situación de congelamiento de relaciones Colombia ha tenido que asumir decisiones unilaterales para decidir cómo y hacia dónde avanzar, frente a los principales retos que representa el fenómeno migratorio.

Desde la perspectiva de la seguridad, la situación fronteriza es crítica en lo que respecta al empoderamiento que han logrado distintos grupos ilegales durante los 6 años de cierre de la frontera, que siempre ha sido una zona complicada y en disputa permanente, por todo lo ilegal que se mueve en ella frontera: contrabando, tráfico de armas, narcotráfico; pero desde el cierre de la frontera, se han fortalecido estas estructuras ilegales y criminales, que han salido ganando de todo el proceso en donde no hay relaciones, comunicaciones, ni entendimiento entre autoridades de ambos países. Favoreciendo estas estructuras que hoy en día tienen unas rentas mucho más grandes que las que tenían antes, porque controlan todos los pasos ilegales, por donde antes pasaba mucha mercancía, pero ahora transitan todas las personas que se movilizan pendularmente de Venezuela hacia Colombia y de Colombia a Venezuela, resultando ser las víctimas principales de estos grupos que cometen todo tipo de violación de los DD HH, cobrando, extorsionando, despojando de pertenencias y bienes indispensables para sus condiciones precarias de vida.

La falta de comunicación entre los gobiernos ha sido caldo de cultivo para la proliferación de grupos criminales a lado y lado de la frontera que han dejado al ciudadano en el medio de la guerra por el control territorial. Ante los reclamos de la ciudadanía no hay respuesta diplomática ni política.

En el caso turco, los migrantes sirios fueron recibidos pasando por una frontera militarizada y puestos regularizados en una frontera controlada donde fueron registrados. La diferencia con la migración hacia Colombia es que esta no pasa por una frontera regular, falta mayor presencia institucional y herramientas tecnológicas en los puntos, para registrar apropiadamente los migrantes. Falta sostenibilidad, presencia asistencial, albergues, tecnología y el Estado carece de recursos para afrontar un proceso cada vez más creciente.

### 6. Respuestas del Estado colombiano

La respuesta del Estado colombiano a la migración venezolana en Colombia se ha ajustado a los compromisos y a la normativa internacional aplicable en Colombia, con ajuste de su normativa a los conceptos básicos de acuerdo con el SIDH en materia de: migrante internacional, migrante interno, migrante en situación irregular (no ilegal). refugiado (derecho a buscar o recibir asilo. principio de no devolución), apátrida se hace acreedor a dos garantías (no expulsión y naturalización o nacionalidad por adopción) con respuesta diferenciada por reconocimiento del Estado en Colombia. ruta de atención al migrante para refugiados y apátridas, atención en salud, en legalización y normalización, en educación y empleo, orientación y protección de derechos. prestación de servicios (cruz roja y defensa civil) centro de atención transitoria al migrante; atención en salud a migrantes de tránsito o en situación irregular, mediante prestación de servicios de urgencia.

En materia de adopción de decisiones y medidas legales tomadas por el gobierno colombiano, éstas han ocurrido en el marco de los acuerdos y convenios internacionales de los cuales el Estado es signatario, que han sido ratificados por el congreso y por tanto hacen parte del bloque de constitucionalidad. En esta dirección, Colombia tiene ratificada la siguiente normativa internacional, que, de alguna manera representa su capacidad normativa e institucional para operar frente a la migración internacional, en cualquier momento:

NORMATIVA INTERNACIONAL SOBRE MIGRACIONES RATIFICADA POR EL ORDENAMIENTO COLOMBIANO Y APLICABLE EN EL PAÍS	
NORMA INTERNACIONAL	LEY APROBATORIA
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	LEY 35 DE 1961
Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967	LEY 65 DE 1979
Convención relativas a los apátridas de 1954	LEY 1588 DE 2012
Convención para reducir los casos de Apatridia" de 1961	LEY 1588 DE 2012
Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984	N/A
Convención Internacional de protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias	LEY 146 DE 1994
Convención Americana sobre Derechos Humanos	LEY 16 DE 1972

Fuente: Martínez (2021)

Un primer paso del Estado Colombiano ha sido el de esclarecer y unificar criterios semánticos y lingüísticos relacionados e implícitos en el fenómeno migratorio, con el fin de dar el tratamiento apropiado a cada realidad en las decisiones asumidas. Es en este sentido que las distintas disposiciones adoptadas por el gobierno orientan el proceder de las instituciones en cada caso, como, por ejemplo, en asuntos de: **Migrante** (discrimina entre migrante internacional, migrante nacional y migrante en condición irregular) asumido como la persona que migra de un lugar a otro por causas reconocidas internacionalmente (protocolo relativo a los refugiados, Declaración de Cartagena), en cada uno de los casos habrá que actuar de modo particular, por eso se establecen reglas sobre: derecho a buscar o recibir asilo (formas de adquirir salvoconducto) y se ratifica el principio de no devolución; **Refugio y Asilo** (discriminando entre quienes tienen derecho a buscarlo y recibirlo y claridad sobre los principios de no devolución); **Apatridia** (frente a la persona no considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, frente a los cuales el Estado Colombiano hace claridad en cuanto a criterios de no expulsión y naturalización, lo mismo que sobre solicitud de nacionalidad por adopción en Colombia, un año después a los niños se les da la nacionalidad sin el lleno de todos los trámites).

En materia de definición de capacidad institucional, el gobierno colombiano ha establecido como medida, una ruta de atención al migrante, con el propósito de atender aspectos de regulación migratoria y atención asistencial. Dicha ruta comprende aspectos relacionados con registro, nacionalidad y regularización; protección social; educación, formación y empleo; orientación y protección de derechos.

En materia normativa, además, el gobierno colombiano ha adoptado medidas formales que buscan definir las capacidades, señalar responsabilidades y establecer las conductas que deben asumir las distintas instituciones del sistema administrativo estatal, en cada situación relacionada con el proceso migratorio. Destacándose que, en la historia del país por primera vez y en tan corto tiempo se adopta un número tan significativo de medidas para atención de asuntos migratorios. Así, en Colombia hay varios tipos de permiso:

Principales medidas legales adoptadas por el gobierno colombiano para atender la situación migratoria proveniente de Venezuela
Permiso de Ingreso y Permanencia –PIP-
Permiso Temporal de Permanencia –PTP-
Permiso Especial de Permanencia –PEP-(prorrogable hasta por 180 días)
Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización –PEP-FF-
Tarjeta de Movilidad Fronteriza (suspendida el 8 de febrero de 2019)
Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos –ETPMV-
Registro único de migrantes venezolanos -RUMV – plazo hasta el 28 de mayo de 2022
Permiso por protección temporal -PPT-
Conpes 3950 de 2018

Fuente: Osorio (2021)



De todas estas medidas, una de las más importantes respuestas en materia de normas formales, ha sido el CONPES 3950 de 2018, en el cual se redefinió la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. En consonancia, se definió el estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos, estableciendo el registro único de migrantes venezolanos, con las condiciones y plazo para acceder. Estableciendo, además, que Niños, niñas y adolescentes pueden hacer el registro durante el periodo de vigencia del estatuto; señalando los pasos para el registro y normas sobre permiso por protección temporal, entre ellas acumulación de tiempo para visa permanente y posible nacionalidad. Normas sobre las personas venezolanas que quieran ejercer actividades laborales legales en Colombia.

Para acceder a cada una de estas medidas los interesados tienen que cumplir unos requisitos, procesos y condiciones, a los cuales deben responder.

## 7. Balance y conclusiones

La situación de frontera ha advertido al gobierno colombiano que debe actuar movido más por el pragmatismo que por la política y la ideología y actuar frente a la población migrante de Venezuela con actitud distinta a las disfuncionalidades mostradas por la situación de aislamiento.

No obstante, dadas las de las muy limitadas capacidades del Estado, los servicios ofrecidos están muy lejos de brindar todas las posibilidades en materia de provisión de servicios que necesitan los migrantes venezolanos. Pero la falta de capacidad institucional del Estado colombiano, no ha sido argumento suficiente para pretextar el cierre de la frontera y evadir el acto humanitario que es su responsabilidad y que ha venido asumiendo con todas las dificultades que plantea su debilidad; pues a pesar de la falta de cooperación de algunos estados de la región, con la ayuda de algunos organismos de cooperación internacional la decisión del Estado colombiano ha sido la de recibir todos los migrantes que llegan y proveerlos de los servicios necesarios.

Y, aunque lejos de los ideales, entre las políticas de los dos últimos gobiernos ha estado la atención a la población migrante, buscando atender con trato humanitario y digno, y facilitando el tránsito hacia su proceso de normalización; una decisión importante, si se compara con la actitud asumida por otros países de la región en materia migratoria. Poco se está haciendo para atender integralmente a los migrantes en su situación humanitaria, como lo está haciendo Colombia, aunque se podría hacer mejor. Y aunque no está en manos del país resolver el problema de tránsito de gobierno en Venezuela, si es posible, mediante el diálogo y la concertación, mejorar la situación de las personas en situación migratoria.

Para el Estado colombiano, asumir los costos de la realidad migratoria de los venezolanos que llegan al país, resulta bastante onerosa. El fenómeno difiere bastante de la migración de Colombia a Venezuela en los años 60 y 70, en cuanto este fue un proceso no masivo, como ha sido el actual de Venezuela, ocurrido en corto tiempo y en volumen que supera la capacidad de respuesta inicialmente prevista, en salud, educación y un estatus normativo para el reconocimiento de derechos en materia laboral.

En desarrollo de este proceso, Colombia ha contado con asesoría de los gobiernos de Turquía y Alemania, quienes han mostrado su experiencia en los procesos recientemente enfrentados. De ellos se concibió la necesidad hacer un registro (censo) de migrantes, teniendo en cuenta, por ejemplo, su potencial laboral y a partir de ahí distribuirlos en el país, según se requiera su mano de obra. Esto no se ha podido cumplir, a pesar de la ayuda del gobierno de Alemania debido en parte, a la forma poco organizada como ocurre el ingreso al país, con fronteras oficialmente cerradas y el uso de las trochas o pasos irregulares, como último recurso de quienes desean con vehemencia salir de su país. Tampoco se ha dado cabal cumplimiento a lo acordado en el Grupo de Lima, para que la migración no se quede toda en Colombia y se distribuya en todos los países de la región, pero muchos países no han cumplido y en muchos de ellos se han endurecido las restricciones. De todas maneras, Colombia no puede ser ajena a una población que sufre y requiere medidas urgentes de atención a sus necesidades; se trata de una crisis humanitaria ante la cual el país no puede ser indiferente.

La realidad actual del proceso migratorio, ha puesto en evidencia el desafío de que al momento de reapertura de la frontera se dispongan los mecanismos para formalizar los procesos migratorios y de circulación permanente que se dan en la frontera entre dos países modernos, incluido un estatuto de frontera que regule la circulación pendular diaria, de quienes van y vienen a través de la línea de frontera para resolver algunos de sus problemas cotidianos, de abastecimiento y servicios, lo cual nunca ha estado controlado. Para ello se puede implementar la tarjeta fronteriza como documento reconocido por ambos países, o algún otro mecanismo de identificación, que sea seguros, porque hasta ahora las tarjetas experimentadas han mostrado su debilidad en cuanto son fácilmente falsificables.

La frontera no puede darse el lujo de permanecer años formalmente cerrada y sin comunicación ni cooperación; pues a pesar de las dificultades la frontera no se quita de un día para otro, ni se controla por medidas administrativas emergentes. La vecindad no se elimina por decreto o por una ruptura de relaciones motivada en razones ideológicas de los gobernantes de turno y una cooperación mínima, es fundamental y necesaria entre los departamentos y estados de la frontera.

Los costos que pagan los habitantes cuando no se construye una política exterior seria, son muy altos, no solo desde el punto de vista económico, sino también humano y social; y es necesario que en Colombia se exija a los gobiernos asumir una seria posición frente a la política de fronteras, especialmente en lo referente a sus fronteras vivas con los vecinos del área.

En la construcción de dicha política de frontera, es fundamental el diálogo entre países vecinos, especialmente con escuchando a las autoridades locales y la gente que vive en fronteras, pues queda demostrado que el aislamiento diplomático perjudicó y agravó la situación en la frontera con daño para todos a ambos lados de la línea divisoria, sin entender que solo con el diálogo es posible avanzar.

Una cifra de 95% de pobreza en Venezuela, como indica la CEPAL (2020), es preocupante, no solo para Venezuela y la reapertura de la frontera de alguna manera ha de contribuir a aliviar, al menos en parte, la realidad del habitante de frontera.

Colombia va bien en la definición de políticas y programas, su problema, además de la escases de recursos, es la falta de agilidad de los procesos frente a la urgencia de las necesidades.

Las recomendaciones dicen que al normalizar las relaciones se debe llevar un registro técnicamente organizado, pero esto aún no se ha hecho apropiadamente; buscando superar las incongruencias en las cifras y los datos suministrados por los entes oficiales como el DANE y Migración Colombia.

## 8. Referencias

- Aliaga Sáenz, F y Flórez de Andrade, Á. (edit. Académicos) (2020). Dimensiones de la migración en Colombia. Bogotá: USTA ediciones
- Boussaguet, L; Jacquot, S. y P. Ravinet. (2016). Diccionario de políticas públicas 2ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Carrillo, R. (2012). La filosofía del derecho como filosofía de la persona. En: Summa Filosófica. Corporación Biblioteca Rafael Carrillo Lúquez.
- Cepal (2020). Panorama Social de América Latina 2020. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/version\\_final\\_panorama\\_social\\_para\\_sala\\_prebisch-403-2021.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/version_final_panorama_social_para_sala_prebisch-403-2021.pdf)
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de estado? Postdata 22. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6070673.pdf>
- Martínez U., S. (2016). Gobernabilidad democrática en el sistema político colombiano. Crisis y recuperación, 2003-2013 (Tesis doctoral). Maracaibo: Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Políticas.
- Osorio Sánchez, E. (2021). La respuesta del Estado Colombiano a la migración venezolana en Colombia (presentación PP). Cúcuta: Proyecto PAGEL-UFPS-UPC
- Oszlak, O. y O'Donnell, G.(1995). Estado y políticas estatales en América Latina. *Redes*, 2, núm. 4, pp. 99-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Oszlak, O. y Orellana, E. (1992). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20análisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- Palacio, M. (1995). Entre la legitimidad y la violencia. Bogotá: Norma.
- Petzold Pernía, H. (1985). Estudios jurídicos y políticos varios. Maracaibo: Universidad del Zulia
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. Xochimilco, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Tobelem, A. (1993). Sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional (SADCI). Volumen 9 de LATPS. New York: occasional paper series



Todos los documentos publicados en esta revista se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional