



Universidad del
Rosario

Observatorio
de Venezuela



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA ZONA DE FRONTERA Y LOS RETOS EN SEGURIDAD



2 Edificando
consensos para
la migración



VEN A VISITARNOS!

Lo que... está
DIAN **COSMOS**

Presentación

El fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad es el segundo documento del proyecto “Edificando consensos para la migración” del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer, con el cual se da continuidad al trabajo de acompañamiento al Congreso colombiano.

El panorama migratorio en Colombia hoy se compone de diversas, complejas y simultáneas dinámicas de movilidad humana que han implicado al Estado la inminente necesidad de construir un marco legal idóneo y contemporáneo, que pueda responder a los actuales desafíos nacionales, intrarregionales y globales, en materia migratoria.

Conscientes de que el Ejecutivo ha logrado avances importantes en la gestión migratoria y que en el Congreso inicia su curso el proyecto de ley número 36 de 2019, por medio del cual se busca establecer la política integral migratoria del Estado colombiano, el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer, dando continuidad al proyecto mencionado, buscan apoyar el proceso sociopolítico, la discusión y la construcción de los consensos requeridos para la elaboración de dicha ley.

En el marco de este trabajo, *El fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad* es el segundo de cinco documentos que se realizarán durante 2019 y 2020 que serán entregados al Congreso, a miembros de partidos políticos y a funcionarios públicos en los diferentes niveles del orden territorial, como material preparatorio que sirva de insumo en el debate al proyecto de ley migratoria que presentó el Gobierno al Congreso.

Este documento brinda un análisis del fenómeno migratorio en la zona de frontera, destacando las implicaciones de la migración pendular y los retos en seguridad, y evaluando las implicaciones de la presencia de las guerrillas colombianas y las disidencias en territorio venezolano. Además, recoge diez problemáticas priorizadas con recomendaciones que surgieron de varias mesas de trabajo y reuniones privadas con autoridades del Gobierno nacional, representantes de organismos internacionales, congresistas, asesores de las unidades de trabajo legislativo, funcionarios públicos, organizaciones sociales, medios de comunicación y académicos interesados en el tema migratorio.

Colombia tiene hoy el desafío de construir una política migratoria integral con un enfoque de derechos humanos y deberá considerar acciones de carácter diferencial hacia una población migrante proveniente de Venezuela con grandes necesidades en la prestación de servicios esenciales. Asimismo, una política que pueda articularse a la gestión de fronteras y a la gestión humanitaria, que facilite procesos de integración, aleje los fantasmas de la discriminación y la xenofobia y cuente con los medios financieros para ser viable. Esperamos que este documento sea de utilidad en este retador y complejo camino.

Francesca Ramos Pismataro

Vicedecana y directora
Observatorio de Venezuela
Facultad de Ciencia Política Gobierno y
Relaciones Internacionales
Universidad del Rosario

Dr. Hubert Gehring

Representante
Fundación Konrad Adenauer en Colombia

Este documento es producto del trabajo de investigación del equipo del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, integrado por Francesca Ramos, Ronal Rodríguez y María Clara Robayo. Agradecemos a los asistentes de investigación, pasantes y voluntarios: Paula Andrea Jiménez, Marjorie Mensah, Johana Gómez, Giulia Carcano, Jeffrey Guzmán y Mateo Peña, por su colaboración en este proyecto.

© **Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia**

Calle 93B Nro. 18-12, piso 7
(+57 1) 743 0947
Bogotá D.C., Colombia
maria-paula.leon@kas.de
<https://www.kas.de/web/kolumbien>

Representante para Colombia

Dr. Hubert Gehring

Coordinación del proyecto

María Paula León Linares

Producción gráfica

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo
Corrección de estilo

Zulma Rodríguez Rodríguez
Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com
(+57 1) 2372023 - 2372383 - 2475854
Bogotá D.C., Colombia

© **Universidad del Rosario**

Facultad de Ciencia Política, Gobierno
y Relaciones Internacionales
Observatorio de Venezuela
Carrera 6 Nro. 12C-13
Bogotá D.C., Colombia

Directora

Francesca Ramos

Investigadores

Ronal Rodríguez
María Clara Robayo

Primera edición: noviembre de 2019
Impreso en Colombia
Printed in Colombia



Contenidos

Siglas	4
1. Introducción	5
2. Algunos conceptos para tener en cuenta (glosario)	6
3. Generalidades del fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad	9
La frontera	
Los retos del deterioro de la seguridad en Venezuela	
4. ¿Cuáles son los principales elementos que deben tener en cuenta la ley migratoria colombiana respecto de la zona de frontera y seguridad?	18
5. Conclusiones	22
6. Bibliografía	23

Siglas

ACNUDH:	Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
CLAP:	Comité Local de Abastecimiento y Producción.
DGCIM:	Dirección General de Contrainteligencia Militar.
Disidencias FARC:	Disidencias Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
ELN:	Ejército de Liberación Nacional.
EPL o Pelusos:	Ejército Popular de Liberación.
FAES:	Fuerza de Acciones Especiales de la Policía Nacional Bolivariana.
FANB:	Fuerza Armada Nacional Bolivariana.
FBL:	Fuerzas Bolivarianas de Liberación (“guerrilla” venezolana).
GAO:	Grupos Armados Organizados.
GAOR:	Grupos Armados Organizados Residuales.
GEM:	Grupo Especial Migratorio.
OEA:	Organización de Estados Americanos.
OLP:	Operaciones para la Liberación del Pueblo.
PEP:	Permiso Especial de Permanencia.
PEP I:	Permiso Especial de Permanencia (del 3 de agosto al 31 de octubre de 2017).
PEP II:	Permiso Especial de Permanencia (del 6 de febrero al 7 de junio de 2018).
PEP III:	Permiso Especial de Permanencia (del 2 de agosto al 21 de diciembre de 2018).
PEP IV:	Permiso Especial de Permanencia (del 27 de diciembre de 2018 al 27 de abril de 2019).
PEP V:	Permiso Especial de Permanencia (del 24 de mayo al 22 de julio de 2019).
PEP-RAMV:	Exclusivo para venezolanos registrados en el RAMV.
PIP-TT:	Permiso de Ingreso y Permanencia Tránsito Temporal.
PMU:	Puestos de Mando Unificado.
PNB:	Policía Nacional Bolivariana.
RAMV:	Registro Administrativo de la Migración Venezolana.
SEBIN:	Servicio Bolivariano de Inteligencia.
TAM:	Tarjeta Andina de Migración.
TIAR:	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.
TMF:	Tarjeta de Movilidad Fronteriza.
TMF I:	Tarjeta de Movilidad Fronteriza (del 16 de febrero de 2017 al 8 de febrero de 2018).
TMF II:	Tarjeta de Movilidad Fronteriza (del 27 de noviembre de 2018 a hoy).

1. Introducción

Entre el 31 de marzo y el 30 de septiembre del presente año, la migración venezolana creció un 18,06%, pasando de 1.260.594 a 1.488.373 ciudadanos venezolanos en territorio colombiano, según los datos oficiales de Migración Colombia. No obstante, dicho registro no refleja las dimensiones reales del crecimiento de la migración, no se puede olvidar que entre el 22 de febrero y el 8 de junio el gobierno de Nicolás Maduro cerró unilateralmente el paso fronterizo y así obligó a la población venezolana a tener que cruzar irregularmente la frontera, lo que implica que el subregistro es mucho mayor.

Cuatro causas ayudan a explicar el crecimiento de la migración durante este período: la crisis del sistema de servicios públicos, las sanciones de la comunidad internacional, la pérdida de confianza en la posibilidad de un cambio de la situación en Venezuela y las medidas tomadas por terceros Estados.

Durante el primer semestre del año, colapsó el sistema de servicios públicos, particularmente el de energía eléctrica, por lo que se presentaron apagones parciales y totales, incluso en Caracas. Colateralmente, se afectó el sistema de distribución de agua potable, ya que por la ubicación geográfica de las ciudades y centros poblacionales, el acceso al líquido depende del uso de motobombas. Dicha situación afectó las actividades diarias de la población y aumentó los riesgos sanitarios y de salubridad.

Llama especialmente la atención el caso del estado Zulia, limítrofe con los departamentos colombianos de La Guajira, Cesar y Norte de Santander, porque el deterioro de la infraestructura de servicios públicos ha sido particularmente importante y las medidas de contingencia tomadas por el oficialismo parecen excluirlo. Siendo el estado más poblado de Venezuela, con poco más de cuatro millones de habitantes, vive un doble proceso de movilidad humana: la migración que se evidencia en Colombia y el desplazamiento interno en dirección a Caracas y al estado Táchira. Este último también afecta a Colombia porque aumenta la migración pendular, el movimiento constante de personas que cruzan la frontera para la consecución de bienes y servicios, sobre todo en los pasos de Norte de Santander, como queda evidenciado con el crecimiento del 48,37% en la expedición de las tarjetas de movilidad fronteriza (TMF) entre febrero y septiembre, cuando se pasó de 2.908.336 a 4.315.103 tarjetas. Y un 201,84% respecto de noviembre del año 2018.

Respecto a las sanciones de la comunidad internacional, durante el primer semestre del año estas se ampliaron y generaron afectaciones directas o indirectas sobre la población venezolana, especialmente las emitidas por Estados Unidos. Hasta 2018, las sanciones eran focalizadas a funcionarios del entorno de Nicolás Maduro, otros dirigentes del chavismo, la Fuerza Armada o sus testaferros; ahora las sanciones se extienden a empresas del sector petrolero, entre otras, y ello ha generado temor en el mantenimiento de relaciones comerciales con Venezuela, lo que agrava la situación de emergencia humanitaria compleja, como lo ha dicho la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet.

La euforia que se vivía en Venezuela durante el mes de febrero, ante la posibilidad de un cambio, ha empezado a desvanecerse y mientras la mayoría de los venezolanos desean una salida negociada de la crisis, paralelamente ha crecido el número de aquellos que desean irse del país; en el primer trimestre de 2019, el 37% de los venezolanos expresaban su deseo de irse, para el segundo trimestre creció al 44%, según la encuesta de Consultores XXI.

Finalmente, durante el mismo periodo, países receptores de la migración venezolana han aumentado sus requerimientos y así han causado un efecto embudo en Colombia. Chile, Perú y Ecuador han expedido medidas que dificultan el paso entre visas de turismo y visas humanitarias, lo que ha ocasionado

un bloqueo que retiene a la migración en Colombia. Esto contrasta con la intención de los venezolanos, porque según la encuesta de Consultores XXI, 20% de ellos se quieren ir a Chile, 10,70% a Perú, 6,70% a Ecuador y el 16,90% quieren hacer de Colombia su hogar.

Entre tanto, la respuesta colombiana ha resultado la más solidaria; de los 1.488.373 venezolanos en territorio, el 50,45% son regulares (a septiembre), mientras que en Ecuador, con 330.141, son el 32,42% regulares (a mayo); en Perú, los 860.871, el 54,24% son regulares (a agosto); y Chile ha centrado su respuesta en instrumentos para capturar sobre todo mano de obra calificada y limitar la regularización de la no calificada.

Así las cosas, el eventual cambio o transición en Venezuela no ha disminuido el fenómeno migratorio, por el contrario, el fenómeno de movilidad humana se encuentra en ebullición, no son solo los venezolanos inmigrantes, los 706.164 que han salido en tránsito al sur en lo que va de 2019, los 4.315.103 que dependen del paso fronterizo, o los 500.000 colombianos retornados, sino también todas las comunidades receptoras que demandan un marco jurídico para hacerle frente a este reto.

El segundo documento del proyecto “Edificando consensos para la migración” aborda dos importantes temas: la zona de frontera y los retos en seguridad respecto del fenómeno migratorio que vive Colombia. Quizás es preciso aclarar que para el Observatorio de Venezuela la zona de frontera no debe ser vista únicamente desde una perspectiva de seguridad, o securitizadora, por el contrario, se considera que es necesario un abordaje multidimensional que contemple la interdependencia de las comunidades y habitantes del área.

2. Algunos conceptos para tener en cuenta (glosario)

Colectivos: son grupos de civiles armados, con diferentes niveles de organización que van desde pequeñas células hasta complejos entramados con dominio territorial en zonas populares. En un primer momento fueron denominados “Círculos Bolivarianos”, pero después asumieron el nombre de “Colectivos Sociales”. Algunos de ellos tienen origen en organizaciones criminales, grupúsculos de subversión urbana, pandillas de barriada y organizaciones populares anteriores a la llegada del chavismo, pero después de 2002 establecieron acuerdos tácitos de cooperación y convivencia con el presidente Chávez, a partir de la supuesta alineación ideológica, aunque en la práctica se les otorgaron diferentes niveles de acción e impunidad a cambio de la defensa de la Revolución Bolivariana.

En 2014, los colectivos fueron utilizados por el gobierno de Nicolás Maduro como fuerza de disuasión contra las protestas estudiantiles. Desde ese momento, han asumido roles reservados al Gobierno y al Estado, como la creación de zonas de seguridad, la administración de “justicia”, la resolución de necesidades sociales, la distribución de alimentos e incluso han llegado a expedir su propio papel moneda. Hoy, dichos colectivos configuran una fuerza atomizada de grupos “paramilitares” en constante tensión con la sociedad, pero también con el Gobierno, quien mantiene con ellos una mutua relación de parasitismo. Maduro no los domina, pero su existencia y poder dependen de que el chavismo continúe en el gobierno. Algunos de ellos tienen importantes capítulos de desarrollo comunitario y social que no deben ser subestimados.

Delito organizado: Briceño-León y Camardiel (2016) lo describen así:

La Unión Europea estableció una definición [de delito organizado] que tiene seis características, de las cuales, cuatro son obligatorias y dos más pueden ser escogidas de una lista de siete rasgos establecidos por la Comisión Europea de Policía. Los cuatro atributos obligatorios serían: a) debe implicar la colaboración de más de dos personas; b) la colaboración debe extenderse por un periodo prolongado de tiempo o ser indefinida; c) debe tratarse de delitos graves y la gravedad se medirá por ser aquellos que tengan una pena de cárcel de al menos cuatro años; y d) el objetivo de esa acción es obtener ganancias o poder. Y al menos otras dos características que se escogerían entre las siguientes posibilidades: a) que exista división del trabajo entre sus miembros; b) que tengan

medidas de control y disciplina en el grupo; c) que usen la violencia u otras amenazas; d) que usen estructuras empresariales o comerciales; e) que hagan lavado de dinero; e) que actúen de manera transnacional; y finalmente, f) que ejerzan influencia sobre las instituciones legítimas de la sociedad como el gobierno, la justicia o la economía.

Desplazamiento interno: el fenómeno de movilidad humana que es causado por la emergencia multidimensional que vive Venezuela no se limita a la emigración de más de cuatro millones de ciudadanos, también implica el desplazamiento interno de un número incierto de venezolanos de sus zonas de residencia. El fenómeno de desplazamiento se da en dos direcciones: de las zonas rurales a las zonas urbanas a causa de la crisis económica y de servicios públicos; y del área norte, donde tradicionalmente se ha asentado la mayoría de la población, a la zona de frontera con Colombia, en la cual la dinámica pendular fronteriza garantiza el acceso a bienes y servicios.

Diferendo limítrofe:¹ desde la separación de Venezuela de la República de Colombia en 1830, el proceso de construcción de los 2.219 kilómetros de frontera terrestre se caracterizó por diferentes momentos de tensión; sin embargo, el diálogo siempre se impuso para resolver los desacuerdos. A pesar de que el Estado venezolano aceptó y ratificó el tratado de 1941, que establece los límites terrestres, siempre sus líderes políticos, militares y la opinión pública venezolana han guardado un sentimiento de “despojo” por el resultado de la demarcación. Esto explica la imposibilidad de establecer un acuerdo respecto a la delimitación marina y submarina entre los dos Estados.

Con el acenso de la Revolución Bolivariana, se ha planteado revivir las tensiones existentes en materia de demarcación desde la misma Constitución de 1999. En diferentes momentos, el chavismo ha instrumentalizado el tema con objetivos políticos internos y bilaterales. Pero es en el primer período de Nicolás Maduro cuando se fue más allá: la expedición del Decreto 1787 de 2015, mediante el cual se pretendió fijar unilateralmente la frontera y que posteriormente fue derogado por la protesta colombiana, así como las incursiones militares en aquellas zonas que por el cambio geográfico deberían ser motivo de revisión por las autoridades de los dos países, son evidencia de un uso escalonado del tema. No se puede descartar que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana recurra al argumento territorial para recuperar el prestigio que ha perdido por su apoyo al chavismo.

FAES, Fuerzas de Acciones Especiales: es un componente de la Policía Nacional Bolivariana, creado en abril de 2016 por el gobierno de Nicolás Maduro como parte de su estrategia para combatir la delincuencia y la criminalidad en el marco de las denominadas Operaciones para la Liberación del Pueblo (ver OLP). En el Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, sobre la situación de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela, presentado el pasado 4 de julio se expuso el *modus operandi* de dicho cuerpo de seguridad:

Las FAES llegarían en camionetas negras sin placas de matrícula y bloquearían los puntos de acceso en la zona. Vestían de negro, sin ninguna identificación personal, con pasamontañas cubriendo sus rostros. También llevarían armas largas. Las familias de las víctimas describieron cómo las FAES irrumpieron en sus hogares, se apoderaron de sus pertenencias y ejercieron violencia de género contra las mujeres y las niñas, incluyendo la desnudez forzada. Las FAES separarían a los hombres jóvenes de otros miembros de la familia antes de dispararles. Según sus familiares, casi todas las víctimas habían recibido uno o más disparos en el tórax.

La Alta Comisionada, en las recomendaciones del informe, hizo un llamamiento al Gobierno de Venezuela para que de manera inmediata:

Disuelva las FAES y establezca un mecanismo nacional imparcial e independiente, con apoyo de la comunidad internacional, para investigar las ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo en el curso de operaciones de seguridad, asegurar que sus responsables rindan cuentas, así como que las víctimas sean reparadas.

¹ Para profundizar, se recomienda el capítulo 2, “La frontera con Venezuela”, del libro Episodios sobre la fijación de las fronteras nacionales de Julio Londoño Paredes.

En la actualización oral sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela del pasado 9 de septiembre, la Alta Comisionada reiteró:

Mi Oficina no ha recibido información sobre medidas para implementar la recomendación del informe sobre la disolución de las FAES y prevenir la posible comisión de ejecuciones extrajudiciales. Por el contrario, las FAES han recibido apoyo al más alto nivel del Gobierno.

GAO, Grupos Armados Organizados:² el Ministerio de Defensa Nacional colombiano define los GAO como los grupos “que bajo la dirección de un mando responsable ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”, y en los que se puedan identificar los siguientes elementos concurrentes: primero, “que usen la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados”; segundo, “que tengan la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere la de los disturbios y tensiones internas”; y finalmente, “que tengan una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional”.

Los GAO eran antes identificados como bandas criminales, pero que por “haber alcanzado un nivel de hostilidad y organización de estructura armada” se pueden calificar como GAO en el marco del derecho internacional. No obstante, su origen son los mal llamados “paramilitares o autodefensas”. Dichos GAO son hoy importantes reclutadores de la mano de obra migrante y retornada, en la zona de frontera, para el desarrollo de actividades criminales. Así mismo, son uno de los actores violadores de los derechos humanos de dicha población vulnerable.

Megabandas (o trenes): son grandes grupos delictivos, algunos con origen en los países, que tienen un amplio portafolio de actividades que van desde criminalidad en los barrios, microtráfico, robos, asaltos, pasando por secuestro y extorsión, hasta tener una importante participación en el narcotráfico y la minería ilegal. Se caracterizan por su alto grado de violencia, llegan a usar armamento militar y explosivos, y si bien no se tiene evidencia de su relación con el Gobierno, se han reportado casos de actores chavistas que han desarrollado niveles de convivencia con dichas megabandas, sobre todo en el orden local y en torno a actividades específicas de narcotráfico y minería.

Mercados ilegales: son mercados que según Briceño-León y Camardiel (2016):

Permiten obtener unas ganancias extraordinarias y superiores a las que se obtendrían en un mercado legal. Lo singular de este tipo de actividades es que el negocio tiene su origen en una medida legal que lo hace posible, lo impulsa y lo facilita. [...] Estos mercados ilegales generan una actividad económica y se produce competencia entre actores que quieren apropiarse de esa renta, por lo tanto, se crean organizaciones que no solo se constituyen para producir y comercializar el bien, sino para realizar las actividades privadas de seguridad y protección de sus bienes y mercados y la exigencia del cumplimiento de los acuerdos y contratos establecidos, pues no pueden apelar a los mecanismos legales del resto de la sociedad.

Paramilitares: en el contexto de la Política de Seguridad Democrática de Colombia, algunos actores asociados o pertenecientes a los mal llamados paramilitares o autodefensas trasladaron sus operaciones a territorio venezolano ante el cerco de la fuerza pública colombiana y la permisividad de las autoridades venezolanas, que en el marco de las medidas económicas de la Revolución Bolivariana, como el control de cambio y las leyes de precios justos, entre otras, establecieron un ambiente propicio para los mercados ilegales.

Conformados por ‘paras’, guerrilleros desertores y criminales sin tendencia política, se organizaron en Venezuela como bandas criminales, usando nominaciones del viejo paramilitarismo colombiano, pero

² Según la Directiva Permanente 0015 del 22 de abril de 2016, por la cual se expiden los lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para caracterizar y enfrentar los Grupos Armados Organizados, GAO (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

en convivencia con los espacios de ilegalidad creados por el chavismo y usufructuándose de la mano de obra de los desplazados colombianos en Venezuela, llegando a establecer condiciones de esclavitud y servidumbre. Esa fue una de las razones que argumentó el Gobierno venezolano para adelantar las operaciones para la liberación del pueblo, las OLP, a la zona de frontera y que dieron lugar a los episodios de derribo de viviendas, la salida de más de 22.000 compatriotas en 2015, y el inicio de la crisis migratoria, que empezó con la salida de retornados colombianos y sus familiares venezolanos.

PNB, Policía Nacional Bolivariana: por su naturaleza federal, el Estado venezolano contaba con cuerpos policiales que dependían de los gobernadores para el nivel estatal y de los alcaldes para el nivel municipal. No obstante, desde 2009, se concentró dicha dependencia en el Ministerio de Interior, Justicia y Paz y se creó un cuerpo policial dependiente del Ejecutivo nacional bajo el argumento de mejorar la coordinación para enfrentar la delincuencia. La PNB tiene competencia en temas relacionados con la seguridad ciudadana, pero también sobre la inmigración y se ha convertido en uno de los actores de represión usados por el régimen de Nicolás Maduro, siendo las Fuerzas de Acciones Especiales, FAES, cuestionadas por violación de derechos humanos (ver FAES).

Pranes: son reos que, por la gravedad de sus crímenes, pasarán varios años privados de la libertad y al interior de la institución carcelaria construyen un liderazgo criminal sustentado en la violencia. En una primera instancia, centraban su actividad en el entorno penitenciario, ingreso y comercialización de bienes y servicios, pero sus actividades se extendieron más allá de los muros de la prisión y llegaron a tener relevancia en actividades económicas legales e ilegales. Por ejemplo, el sector de la construcción tenía que negociar cupos de la mano de obra sindical y migrante con los pranes.

Durante los últimos años, particularmente desde la llegada de Iris Varela al Ministerio de Asuntos Penitenciarios, se creó un pacto que limitó la función del Estado a la periferia de los establecimientos carcelarios y se dejó el control interno al orden violento de los pranes. En el mismo período, se presume una disminución importante del hacinamiento carcelario sin que exista mayor explicación, mientras que paralelamente se ha dado el crecimiento de las denominadas megabandas o trenes (ver megabandas).

Protectores: son funcionarios del chavismo nombrados por el Presidente, que asumen arbitraria e inconstitucionalmente las competencias y los presupuestos de aquellos cargos de elección popular (alcaldías y gobernaciones) en los cuales ganó algún representante o fuerza política que se identifica como parte de la oposición. Con esta estrategia, el Gobierno chavista pasa por encima de la voluntad del electorado y pretende mantener el poder en estados y municipios que considera de relevancia política, económica o social. Igualmente, los protectores se han convertido en unos de los factores que han limitado y desalentado la participación electoral de la oposición.

3. Generalidades de la zona de frontera y los retos en seguridad

La frontera³

Colombia tiene diez Estados vecinos. Cinco terrestres: Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá; y cinco marítimos: Nicaragua, Jamaica, Haití, República Dominicana y Costa Rica, en la vertiente del Pacífico, sin contar Honduras, vecindad que se modificó por el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012. Así mismo, de los 32 departamentos en que se divide políticamente el país, 11 son fronterizos y siete de ellos limitan con Venezuela: La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía, de norte a sur. Así se conforma una frontera de 2.219 kilómetros que limita con cuatro de los 23 estados venezolanos: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas.

³ Una versión anterior del presente apartado hace parte de un trabajo en proceso de edición, realizado por investigadores del Observatorio de Venezuela y Consejo de Redacción.

En la frontera confluyen las autoridades nacionales y locales de los dos países, que deben articularse para el manejo de temas, problemas y dinámicas que son anteriores a la misma constitución de los Estados colombiano y venezolano, y a las que se suman las nuevas dificultades que han surgido en medio de la crisis multidimensional que vive el hermano país y las que se desprenden del posacuerdo con las FARC-EP firmado en Colombia.

Los dos países comparten una extensa, compleja y porosa frontera en la que hacen vida 11,5 millones de ciudadanos que viven en los departamentos y estados fronterizos: 5,1 millones del lado colombiano y aproximadamente 6,3 millones del venezolano. Con profundas vinculaciones culturales e históricas que son anteriores a la construcción de los Estados Nación y dinámicas inherentes a una fluida relación de siglos.

Episodios de la delimitación

- 1834: Tratado Pombo-Michelena**
- 1844-1845: negociaciones Acosta-Toro**
- 1891: Laudo español**
- 1894: Tratado Suárez-Unda**
- 1896: Tratado Holguín-Silva Gandolphin**
- 1922: Laudo suizo**
- 1939: Tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial**
- 1941: Tratado de limitación terrestre**
- 1952: islote de Los Monjes**
- 1980: hipótesis de Caraballeda**
- 1987: caso de la corbeta Caldas**
- 2009: propuesta de delimitación marina y submarina Gómez-Rondón**
- 2015: decretos venezolanos 1789 y 1859**

Lo que para Bogotá y Caracas es contrabando y paso irregular de personas, para los pobladores del área es el tránsito tradicional y ordinario que se hace desde mucho antes que esas lejanas capitales pretendieran separarlos con una línea imaginaria trazada en un mapa. Durante 111 años (desde 1830 a 1941), las distantes capitales negociaron la fijación de una línea que aún no termina de trazarse en las zonas marinas y submarinas.

La frontera no es el límite del país, por el contrario, los pueblos y grupos humanos que hacen vida en el área comparten parentescos y relaciones que dificultan ubicarlos a uno u otro lado. No existe una familia venezolana o colombiana en la frontera que no tenga entre los suyos a alguien del otro lado. Así mismo, la continuación cultural es evidente, el recio carácter de los 'gochos', tachirenses del lado venezolano, es la continuación de los habitantes de los santanderes colombianos.

Tampoco se puede ver la frontera como un espacio homogéneo y único. Durante los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) en su Plan de Fronteras para la Prosperidad, se reconoció que existen 13 subregiones de frontera de las cuales seis convergen con Venezuela, a saber: la alta Guajira, la serranía del Perijá, el Catatumbo, la Andina, la Orinoquía y la Amazonía. Zonas con poblaciones distintas y con demandas diferentes. En dicha área se identifican por lo menos ocho grupos indígenas: barí-motilón, guajiros-wayuu, hitnu-macaguán, piaroa-guagua, puinave-uaipi, sikuane-guahibo, u'wa-tunebos y yukpa-yuco, a los que se suman las diferencias de carácter e idiosincrasia que pueden existir entre un guajiro, un cesarense, un nortesantandereano, un boyacense, un araucano, un vichadense o un guainarense.

Las complejidades geográficas y poblacionales demandan respuestas diferenciadas ante el fenómeno de movilidad humana que se presenta entre los dos países. A las dinámicas del desplazamiento y la migración colombianos producto del conflicto armado y que aún continúan presentándose en áreas de frontera, se ha sumado en los últimos cuatro años el retorno de entre 500.000 y 1.000.000 de compatriotas, de los 3,4 millones que aún permanecen en Venezuela, y la llegada de los más de 1,6 millones de venezolanos migrantes en Colombia, según los últimos datos del DANE.

Por dicha área ha pasado por lo menos 90% de los 4.626.968 ciudadanos que han salido de su país, el 14,36% de la población venezolana, en un tránsito que a medida que pasan los días se vuelve más lento y demandante por las peores condiciones de salida.

Si bien el desplazamiento forzoso y la migración de colombianos en el área se han estudiado como parte de las dinámicas del conflicto armado, la migración venezolana se empieza a estudiar con el objetivo de comprender cómo el Estado, sus autoridades y la población civil pueden hacer frente a uno de los grandes casos de migración en el mundo, en medio de una zona con graves problemas estructurales. De lo que se tiene muy poca información es del fenómeno de desplazamiento interno que se da del otro lado (ver desplazamiento en el glosario), pero que se está evidenciando en las tarjetas de movilidad fronteriza, TMF, expedidas por Migración Colombia para tratar de regular y controlar el paso.

Entre febrero y septiembre del presente año, se pasó de 2.908.336 venezolanos con TMF a 4.315.103, un crecimiento del 48,37% en apenas seis meses. Ello significa que no solamente estamos hablando de un fenómeno de migración internacional, sino también de un fenómeno de desplazamiento interno.

Venezuela cambió demográficamente: antes de la denominada Revolución Bolivariana, la mayoría de la población se concentraba en la costa y sus ciudades, un poblamiento asociado a la actividad petrolera y la influencia de la Gran Caracas, con un menor poblamiento en el sur del país.

La emergencia humanitaria y la crisis del sistema de servicios públicos están causando un triple desplazamiento interno. Primero, en dirección a Caracas, ciudad menos afectada y con mayores posibilidades de consecución de bienes y servicios; no obstante, la población de la capital venezolana se ha envejecido y el tráfico y sus 'colas' han desaparecido.

Un segundo grupo se ha desplazado en dirección al arco minero.

Ante la imposibilidad de sobrevivir dignamente dentro del modelo económico chavista, los ciudadanos de las zonas rurales se han desplazado a las áreas de explotación minera en medio de la ilegalidad y el control que ejercen organizaciones criminales. Hoy sobreviven en las actividades de explotación minera con técnicas y en condiciones del siglo XIX, lo que explica el crecimiento de enfermedades tropicales, especialmente de la malaria.

El tercer grupo se ha desplazado a la zona de frontera, todo parece indicar que es el más grande y depende del paso a Colombia para desarrollar actividades económicas, recibir las remesas de sus familiares migrantes y abastecerse de bienes y servicios, sobre todo en la frontera entre Táchira y Norte de Santander.

El 13,39% de la población venezolana tiene la TMF, lo que evidencia la gravedad de la crisis en su país y está afectando especialmente a las zonas de frontera cuya capacidad en servicios públicos está por debajo de la media nacional o presenta un grave déficit (ver Tabla 1).

La Guajira, por ejemplo, es un departamento con poco más de un millón de habitantes; con una cobertura de energía eléctrica del 60,7%, de gas del 40,2%, de acueducto del 46,6%, de alcantarillado del 41,9%, de recolección de basuras del 46,1% y de internet de apenas el 10,8%; con una pobreza del 52,6% y una pobreza extrema del 26,5%, según los datos del DANE. Pero a dicho departamento han llegado 124.481 personas, el 8,36% de los migrantes venezolanos en Colombia, lo que implica un crecimiento del 12,28% de su población.

Todo ello se agudiza con el rápido deterioro en Venezuela. Por ejemplo: Zulia, el estado vecino de La Guajira, tradicionalmente de tendencia opositora, ha sido fuertemente castigado por las medidas del

Zonas de la frontera colombo-venezolana

1. Alta Guajira
2. Serranía de Perijá
3. Catatumbo
4. Andina
5. Orinoquía
6. Amazonía

Gobierno. Es quizás el estado más golpeado por los apagones: durante los últimos meses, el fluido eléctrico tiene una intermitencia de seis horas programadas con y sin fluido eléctrico, pero al día pueden llegar a sumar más de 18 horas sin servicio.

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

Tabla 1. Colombia: población, migración, cobertura de servicios públicos, pobreza y pobreza extrema a nivel nacional, Bogotá y en los departamentos de frontera

	Nacional	Bogotá	La Guajira	Cesar	Norte de Santander	Boyacá	Arauca	Vichada	Guainía
Población	49.291.609	8.080.734	1.012.926	1.053.475	1.379.533	1.279.955	267.992	75.468	42.777
Respecto de la población nacional	100%	16,39%	2,05%	2,13%	2,79%	2,59%	0,54%	0,15%	0,08%
Migración venezolana en Colombia	100%	24,03%	8,36%	2,92%	10,87%	0,89%	2,24%	0,17%	0,31%
Migración respecto de la población del departamento (marzo de 2019)	2,55%	3,44%	14,54	3,30%	12,80%	0,82%	14,11%	2,48%	11,59%
Migración respecto de la población del departamento (junio de 2019)	2,85%	3,87%	16,18%	3,63%	13,44%	0,95%	16,00%	2,92%	12,92%
Migración respecto de la población del departamento (30 sept. de 2019)	3,01%	4,42%	12,28%	4,12%	11,72%	1,02%	12,45%	3,30%	10,88%
Cobertura de energía eléctrica	96,3%	99,8%	60,7%	94,4%	95,7%	97,1%	91,6%	43,5%	62,2%
Cobertura de gas natural	66,8%	93,1%	40,2%	64,8%	49,2%	51,8%	4,0%	0,0%	0,0%
Cobertura de acueducto	86,4%	99,5%	46,6%	84,6%	83,2%	85,4%	72,9%	36,8%	21,0%
Cobertura de alcantarillado	76,6%	99,2%	41,9%	73,9%	79,3%	63,2%	57,6%	6,4%	28,0%
Cobertura de recolección de basuras	81,6%	99,4%	46,1%	77,2%	83,0%	64,1%	67,9%	36,3%	38,6%
Cobertura de internet	43,4%	74,6%	10,8%	25,7%	45,0%	24,6%	13,2%	5,1%	7,4%
Pobreza	26,9%	12,4%	52,6%	40,7%	40,0%	28,7%	ND	ND	ND
Línea de pobreza	\$250.260	\$270.124	\$224.338	\$248.851	\$251.594	\$227.875	ND	ND	ND
Pobreza extrema	7,4%	2,4%	26,5%	13,0%	11,1%	8,6%	ND	ND	ND
Línea de pobreza extrema	\$116.330	\$121.302	\$110.835	\$115.054	\$113.115	\$111.738	ND	ND	ND

Convenciones de la tabla: ND: no hay datos. **Pobreza:** se entiende como pobreza monetaria, “ocurre cuando el ingreso mensual per cápita de un hogar se sitúa por debajo de la línea de pobreza monetaria”. **Línea de pobreza:** se entiende como línea de pobreza monetaria, “es el resultado de combinar dos elementos, a saber: el valor de la canasta básica de alimentos (línea de pobreza extrema) y el coeficiente de Orshansky. Es la multiplicación del valor de la línea de pobreza extrema por el coeficiente de Orshansky”. **Pobreza extrema:** se entiende como pobreza extrema o indigencia monetaria, “ocurre cuando el ingreso mensual per cápita de un hogar se sitúa por debajo de la línea de indigencia (pobreza extrema) monetaria” (DANE, 2017). **Línea de pobreza extrema:** se entiende como línea de indigencia monetaria (LI), “valor que representa el ingreso mínimo necesario, por persona, para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos, que tenga los requerimientos calóricos adecuados” (DANE, 2017). La Información de pobreza, línea de pobreza, pobreza extrema y línea de pobreza, corresponde al año 2017; por el procesamiento del censo de 2018 no se tienen datos más actualizados a la fecha de entrega del presente informe (10 de julio de 2019). Los datos de la tabla corresponden a los boletines técnicos de pobreza monetaria de Bogotá, La Guajira, Cesar, Norte de Santander y Boyacá; no se tuvo acceso a los de Arauca, Vichada y Guainía.

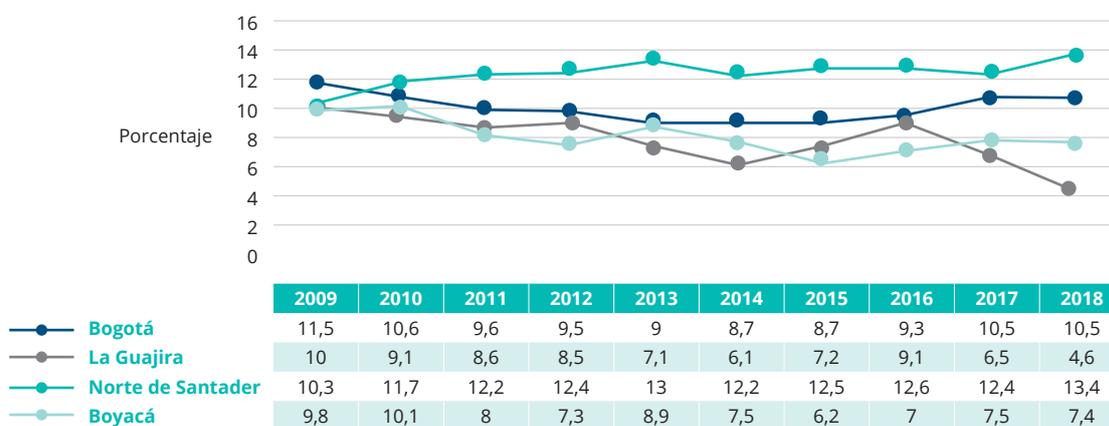
Fuente: elaboración propia con datos de la cobertura de servicios públicos del censo del DANE, 2018; datos de la población nacional y por departamento obtenida a partir de las proyecciones para 2017 Colombia del DANE (49.291.609)⁴; datos de migración según la información oficial entregada por Migración Colombia al 30 de septiembre de 2019.

Tabla 2. Venezuela: población y migración

	Nacional	Distrito capital	Zulia	Táchira	Apure	Amazonas	Refugiados y migrantes en el mundo	Migrantes en Colombia
Población	32.219.521	2.089.012	4.311.625	1.271.560	618.352	197.853	4.001.917 (junio de 2019)	1.260.594 (marzo de 2019)
							4.307.930 (septiembre de 2019)	1.408.055 (junio de 2019)
							4.626.968 (noviembre de 2019)	1.488.373 (septiembre de 2019)
Respecto de la población venezolana (marzo de 2019)	100%	6,43%	31,38%	3,94%	1,91%	0,61%	12,42%	3,91%
Respecto de la población venezolana (junio de 2019)							13,37%	4,37%

Fuente: elaboración propia con información de las proyecciones de población para el año 2019 del Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela, de la Plataforma de Coordinación para los Refugiados y Migrantes de Venezuela, R4V, y de Migración Colombia.

Gráfica 1. Colombia: desempleo anual en Bogotá y varios departamentos fronterizos



⁴ Datos abiertos MinTIC: <https://www.datos.gov.co/Estadisticas-Nacionales/Proyecciones-de-poblacion-por-Departamento-Colombi/5b7v-4tvp>.

Colombia

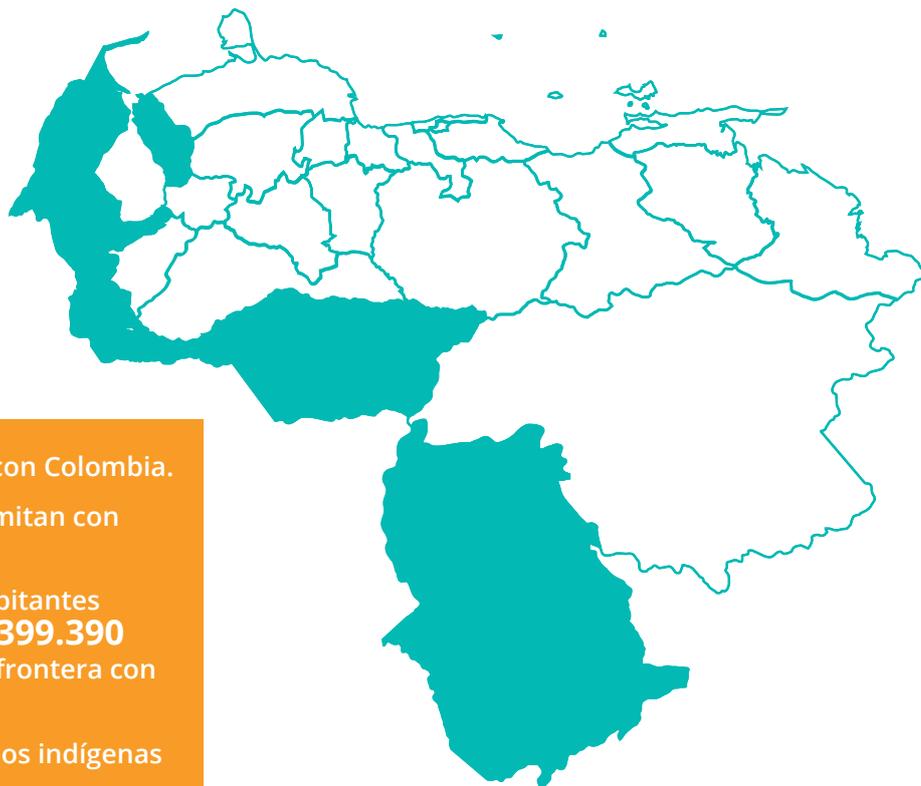
Departamento y capital	Municipios frontera	
La Guajira (Riohacha)	Uribe	
	Maicao	
	Albania	
	Barrancas	
	Fonseca	
	San Juan del Cesar	
	El Molino	
	Villanueva	
	Urumita	
	La Jagua del Pilar	
Cesar (Valledupar)	Balcón del Cesar	
	La Paz	
	Agustín Codazzi	
	Becerril	
	La Jagua de Ibirico	
	Chiriguaná	
	Curumaní	
	El Carmen	
	Convención	
	Teorama	
Norte de Santander (Cúcuta)	Tibú	
	Puerto Santander	
	Cúcuta	
	Villa del Rosario	
	Ragonvalia	
	Herrán	
	Toledo	
	Boyacá (Tunja)	Cubará
		Saravena
	Arauca (Arauca)	Arauquita
Arauca		
Cravo Norte		
Vichada (Puerto Carreño)	La Primavera	
	Puerto Carreño	
	Cumaribo	
Guainía (Inírida)	Inírida	
	Cacahual	
	Puerto Colombia	
	San Felipe	
	La Guadalupe	



- **32 departamentos y 7** limitan con Venezuela.
- **1.122 municipios y 33** limitan con Venezuela.
- De los **49.291.609** habitantes que tiene Colombia, **5.112.126** viven en los departamentos de frontera con Venezuela.

Frontera con Venezuela	
La Guajira	249 km
Cesar	154 km
Norte de Santander	421 km
Boyacá	17 km
Arauca	396 km
Vichada	529 km
Guainía	453 km
Total	2.219 km

Venezuela



- **23** estados y **4** limitan con Colombia.
- **335** municipios y **20** limitan con Colombia.
- De los **32.219.521** habitantes que tiene Venezuela, **6.399.390** viven en los estados de frontera con Colombia.
- Se identifican ocho grupos indígenas en la zona de frontera:
 - Barí-motilón
 - Guajiros-wayuu
 - Hitnu-macaguán
 - Piaroa-guagua
 - Puinave-uaipi
 - Sikuane-guahibo
 - U'wa-tunebos
 - Yukpa-yuco

- De los **81.511.130** ciudadanos que conforman la población de los dos países, **11.511.516** viven en los departamentos y estados fronterizos entre Colombia y Venezuela.
- **4.626.968** son los refugiados y migrantes de Venezuela en el mundo, el **14,36%** de su población
- **1.488.373** son los migrantes de venezolanos en Colombia, el **4,61%** de su población. Respecto de la población colombiana representan el **3,01%**.

Estado, capital y gobernante	Municipios frontera
Zulia (Maracaibo) Omar Prieto Fernández, del PSUV	Páez
	Mara
	Jesús Enrique Losada
	Rosario de Perijá
	Machiques de Perijá
	Jesús María Semprún
Táchira (San Cristóbal) Laidy Gómez Flórez, de Oposición, Acción Democrática. Protector: Freddy Bernal	Catatumbo
	García de Hevia
	Ayacucho
	Pedro María Ureña
	Bolívar
Apure (San Fernando de Apure) Ramón Carrizalez Rengifo, del PSUV	Rafael Urdaneta
	Páez
	Rómulo Gallegos
Amazonas (Puerto Ayacucho) Miguel Leonardo Rodríguez, del PSUV	Pedro Camejo
	Atures
	Autana
	Atabapo
	Guainía
	San Carlos de Río Negro

Los retos del deterioro de la seguridad en Venezuela

El 11 de abril de 2002 se realizó el golpe de estado contra Hugo Chávez y por algunas horas el líder de la Revolución Bolivariana salió del poder, en una acción que contó con la participación de miembros de los cuerpos de seguridad del Estado venezolano y el apoyo de diferentes países de la comunidad internacional, entre los que se destacó la posición favorable al golpe de Estados Unidos, España y Colombia. Los principales efectos de esos hechos fueron la instrumentalización que hizo Chávez de los mismos para romper el monopolio legítimo de la fuerza y la consecuente pérdida del control territorial del Estado.

El presidente Chávez empezó a desconfiar de los cuerpos de seguridad e inició un proceso de concentración del poder a partir de la reestructuración de las Fuerzas Armadas y la imposición de una ideología chavista en el pensamiento militar venezolano. Dicho proceso se sintetiza en la actual denominación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, la cual expresa una unidad monolítica subordinada al Presidente, no al Estado, y la supeditación a una interpretación ideológica del papel de los cuerpos de seguridad y policiales.

Paralelamente, se dio instrucción y adiestramiento militar, así como acceso a armamento a civiles que profesaran su lealtad al presidente Chávez, no al proyecto político, ni al partido, ni al gobierno o al Estado, sino explícitamente al líder de la Revolución Bolivariana. Y se planteó su participación en una estructura de defensa integral de la Nación, como un contingente que posteriormente fue formalizado como la milicia.

En dicho proceso de ruptura gradual del monopolio de la fuerza participaron organizaciones de la sociedad, los llamados colectivos (ver colectivos en el glosario) y grupos delincuenciales que, a cambio de la identificación con Chávez, lograban márgenes de impunidad realizando actividades criminales contra sectores de la sociedad identificados como opositores.

Esto sucedió en medio de una lectura dicotómica del contexto internacional y de los temas de seguridad, en la cual: todos los enemigos de los opositores de la Revolución Bolivariana podían ser aliados, el gobierno venezolano fue permisivo con organizaciones criminales, delincuenciales y terroristas internacionales, que expresaban su simpatía por Chávez y las cuales, a su vez, encontraron en la distorsionada economía venezolana una gran oportunidad para conseguir recursos.

Con la muerte de Chávez, el frágil orden establecido y la subordinación de los diferentes actores se resquebrajaron. Rota la institucionalidad, el gobierno de Nicolás Maduro replanteó la relación en función de un mutuo parasitismo y dependencia clientelar que implicó la expansión del poder castrense y de los actores criminales.

Se les dio participación directa a los sectores militares en diferentes rubros de la economía: medios de comunicación, sector financiero, compra y distribución de alimentos, explotación petrolera y minera, y se amplió su espacio de participación e influencia política en ministerios, gobernaciones y alcaldías. Pero sin un claro nivel de subordinación, por el contrario, muchos de estos actores militares han logrado establecer feudos de dominación territorial, en los que el orden central representa muy poco, y desarrollaron sus propias relaciones con los actores ilegales presentes en la zona.

Los niveles de violencia y criminalidad crecieron exponencialmente en Venezuela y afectaron especialmente a los sectores populares, lo que convirtió al país en un referente de violencia. Durante el primer gobierno de Nicolás Maduro han muerto de forma violenta 155.760 ciudadanos y solo en 2018, 7.523

Muertes violentas

2013: 24.763

2014: 24.980

2015: 27.875

2016: 28.479

2017: 26.616

2018: 23.047

Un total 155.760 muertes violentas solo en el primer gobierno de Nicolás Maduro

Fuente: Observatorio Venezolano de Violencia.

perdieron la vida a manos de los cuerpos de seguridad, en una categoría que se denomina “resistencia a la autoridad”, según los datos del Observatorio Venezolano de Violencia, de los cuales el Gobierno reconoció 5.287, según el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Esto llevó a que la comisionada Bachelet condenara y solicitara el desmonte del FAES (ver FAES en el glosario), identificado como el principal responsable de estas muertes.

La violencia fue una de las primeras causas de la migración de los venezolanos, sobre todo al inicio de la diáspora. Como la violencia contra los sectores opositores era avalada por el oficialismo, aquellos ciudadanos que disientían del gobierno y no podían costearse seguridad privada se vieron obligados a salir del país ante la imposibilidad de contar con la protección del Estado o tener acceso a la justicia.

En la zona de frontera convergen las distorsiones causadas por el chavismo en materia de seguridad con los problemas estructurales que se desprenden del conflicto armado colombiano. La falta de comunicación y la desconfianza existente entre las autoridades nacionales y locales de ambos países dan lugar a un ecosistema de criminalidad, el cual se presta para delitos como el contrabando de combustibles y alimentos, el narcotráfico, el tráfico de armas, la falsificación de papel moneda, el proxenetismo y la explotación sexual de mujeres, jóvenes, niños y niñas, y ahora con la crisis migratoria, están creciendo rápidamente la trata y el tráfico de personas.

Por ejemplo: la diferencia de precios del combustible entre Colombia y Venezuela crea un mercado ilegal del que no solo se benefician los ciudadanos y las mafias dedicadas al contrabando de gasolina, que de hecho es una de las actividades más lucrativas de la región, sino que también provee a la producción de narcóticos de este vital insumo, lo cual a su vez redundo en convertir la zona en una de las de mayor producción de narcóticos.

Dichas actividades ilegales hacen de la zona de frontera un polo de atracción de mano de obra con la promesa de dinero fácil, pero en realidad terminan poniendo en riesgo a una población vulnerable y en condición de necesidad, que es explotada por actores criminales.

Durante décadas, el Estado venezolano confrontó a los grupos guerrilleros colombianos que transgredían la frontera. Incluso en los años noventa, durante el segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-1999), se permitió la controvertida persecución en caliente como una herramienta para evitar que dichos grupos usaran la frontera como refugio, por lo que se consentía que los cuerpos de seguridad colombianos pasaran la frontera en persecución de un grupo irregular. Los alegatos del Estado venezolano eran en dirección a la falta de presencia y contundencia de las autoridades colombianas para enfrentar a los grupos guerrilleros. Quizás es importante recordar que los militares venezolanos derrotaron a la mayoría de las guerrillas de su país y las llevaron a negociar la rendición durante el primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1974).

Con el ascenso de la Revolución Bolivariana, la pugnacidad del Estado venezolano contra los grupos guerrilleros colombianos cambió, se pasó de una confrontación a una convivencia y permisividad. En un primer momento, se condenaron las acciones emprendidas por estos grupos en territorio venezolano, pero se permitía su repliegue y se admitía el levantamiento de campamentos temporales. Posteriormente, se consintieron actividades en contra de sectores opositores, especialmente ganaderos o industriales agrícolas, y se normalizó su presencia en territorio venezolano. Finalmente, las guerrillas colombianas lograron control territorial, suplantando a las autoridades venezolanas y confrontando grupos de criminalidad por mercados de minería ilegal en el sur del país.

En Venezuela se registraron 13.053 muertes por “resistencia a la autoridad” solo en 2017 (5.535) y 2018 (7.523).

La relación entre el Gobierno venezolano y los grupos guerrilleros colombianos es compleja, atomizada y variable en el tiempo, y si bien existen momentos de cooperación, también se dan momentos de competencia por mercados legales e ilegales. Aunque el chavismo ha auspiciado y apoyado a dichos grupos, dicha relación se fundamenta en vínculos y relaciones entre actores e individuos específicos del Gobierno nacional, estatal y local con ellos. La competencia por el dominio territorial existente entre los grupos criminales cercanos al chavismo riñe con los intereses y acuerdos establecidos con los grupos guerrilleros colombianos. En otras palabras, no es una situación armónica sino una relación en constante tensión y heterogénea.

El Estado colombiano no es ajeno a los vínculos existentes entre diferentes actores del Gobierno venezolano y los grupos guerrilleros; en diferentes momentos utilizó dicha relación para plantear espacios de negociación. Durante el gobierno de Álvaro Uribe, se realizaron acercamientos con el Ejército de Liberación Nacional, ELN, con ayuda de los gobiernos cubano y venezolano. Algunas fases secretas de los acercamientos se realizaron en Caracas, para los representantes del Estado eran evidentes los vínculos entre los negociadores guerrilleros y figuras del Gobierno venezolano, como Ramón Rodríguez Chacín. Igualmente, no se puede negar el concurso venezolano para la materialización del acuerdo con las FARC-EP durante la administración Santos.

El gobierno de Nicolás Maduro esperó que las autoridades colombianas se subordinaran a los intereses de la Revolución Bolivariana después del acuerdo con las FARC-EP y en dos momentos agredió al Estado colombiano, esperando quizás una respuesta pasiva. El primero fue cuando revivió el diferendo limítrofe al intentar fijar frontera en las áreas marinas y submarinas en disputa con el Decreto 1787. El segundo, cuando llevó las Operaciones para la Liberación del Pueblo a la zona de frontera, lo que causó la salida de entre 22.000 y 32.0000 ciudadanos colombianos con sus familias venezolanas de la zona de frontera, en agosto de 2015.

La estrategia chavista-madurista de supervivencia, con el objetivo de evitar otro escenario como el de 2002, desmontó el monopolio de la fuerza y cedió el dominio territorial, estableció una relación parasitaria con actores legales e ilegales e instituyó un frágil equilibrio sin un verdadero actor dominante, pero todos mutuamente dependientes. Y todo parece indicar que está aprovechando la confrontación con el Gobierno colombiano discursivamente y usa la migración como una herramienta para disminuir la presión interna, debilitar a la oposición y obtener recursos.

4. ¿Cuáles son los principales elementos que deben tener en cuenta la ley migratoria colombiana respecto de la zona de frontera y los retos en seguridad de la vecindad con Venezuela?

4.1. La sincronía entre la ley migratoria y la ley de frontera

El Estado colombiano adolece de un faltante histórico en materia de legislación migratoria y demanda con urgencia una renovación de la legislación en materia de fronteras, dos temas que han convergido en la actual crisis migratoria venezolana y requieren ser abordados con urgencia. La Cancillería señaló entre sus objetivos de gestión para el actual Gobierno, la presentación de los proyectos de ley migratoria y ley de fronteras. Pero le corresponderá al Congreso construir el consenso para resolver el faltante histórico que se presenta en las dos materias.

- Armonizar los principios, objetivos y contenidos de la legislación en materia migratoria con la legislación en materia fronteriza.
- No obstante, la complejidad de cada una de las leyes, migratoria y de frontera, se debe guardar coherencia y articulación para poder hacer frente a las problemáticas históricas, estructurales y actuales que convergen en la frontera con Venezuela y los retos futuros.

4.2. El reto de la descentralización

La crisis migratoria causada por la compleja emergencia humanitaria de Venezuela impacta de forma diferente cada departamento y municipio colombiano. Por ejemplo, los municipios de frontera enfrentan todos los tipos migratorios: pendular, de tránsito, con vocación de permanencia y retornados, mientras que hay departamentos, como Tolima que enfrenta las dinámicas de una migración de tránsito, y ciudades como Bogotá, Barranquilla y Medellín, que concentran el 35,66% de la migración con vocación de permanencia, lo que hace que la respuesta no pueda ser centralizada:

- Será necesario que, en la ley migratoria, se abran los espacios que otorguen niveles de autonomía a las autoridades departamentales y municipales para el manejo del fenómeno de movilidad humana. Dado el impacto diferencial en los niveles regionales y locales que causan la migración, el retorno y el desplazamiento, los ejecutivos y autoridades de dichos espacios territoriales deberán tener la autonomía de poder establecer políticas públicas para el abordaje del tema, especialmente en la zona de frontera.
- Si bien existen riesgos de corrupción, no se puede pretender manejar el fenómeno de forma piramidal y centralizada, tampoco se puede dejar toda la responsabilidad en las autoridades del orden nacional. La experiencia y los problemas que se presentaron en el manejo de recursos para el fenómeno del desplazamiento son una alerta, pero también comprenden un camino recorrido sobre el cual se pueden construir nuevas y mejores respuestas y prácticas al actual fenómeno que enfrenta el país.

4.3. La internacionalización desde lo local

Los recursos de cooperación internacional que están llegando para la crisis migratoria están muy lejos de poder cubrir las necesidades que se desprenden del fenómeno de movilidad humana que enfrenta el país. Así como no se puede centralizar la respuesta, tampoco se deben centralizar la búsqueda, la consecución, la administración y la utilización de recursos internacionales:

- Se requiere que la ley contemple un proceso de descentralización y diplomacia local, con el objetivo de mejorar los procesos de búsqueda, producción y gestión de recursos para hacer frente a la migración, con constante acompañamiento y veeduría del Estado nacional y la sociedad civil del área.
- La descentralización y la internacionalización desde lo local y regional serán fundamentales para lograr la inserción e integración de los retornados y los migrantes si se convierten en un factor de desarrollo de los entes territoriales.

4.4. Instancia de coordinación migratoria a nivel de los departamentos y municipios fronterizos

Por la naturaleza del fenómeno de movilidad humana que enfrenta el país, los problemas que desafían a los municipios y departamentos de zona de frontera varían, pero también guardan similitudes. La dimensión pendular de la migración es casi tres veces mayor que la migración con vocación de permanencia y requiere niveles de coordinación de la respuesta por las entidades territoriales que le hacen frente:

- Se debe propender por una respuesta desde lo local y lo regional, pero también la ley migratoria debe contemplar y prever espacios de coordinación de la respuesta por encima de las estructuras tradicionales de organización territorial y permitir, crear y promover espacios flexibles de encuentro entre entidades municipales de diferentes departamentos.
- Se deben apoyar ciudades como Cúcuta, pero al mismo tiempo es necesario dessecuritizar la respuesta, ampliarla y caracterizarla según las diferentes zonas de frontera: Alta Guajira, serranía de Perijá, Catatumbo, Andina, Orinoquía y Amazonía.

4.5. Promover la participación de inversión extranjera en la infraestructura social de la zona de frontera, permitiendo la auto-agencia de la migración

La migración es una oportunidad para que poblaciones con atraso estructural en la infraestructura social puedan romper los cuellos de botella históricos y las dinámicas de corrupción y empujar los cambios que permitan la transformación de zonas consideradas históricamente como rezagadas:

- Se deben promover y facilitar mecanismos para que inversión venezolana pueda llegar a las zonas receptoras de migración.
- Partidas para el desarrollo de las comunidades receptoras: los proyectos de atención e inversión social para la atención de la población migrante y retornada deberán tener un componente porcentual para el desarrollo de las comunidades receptoras.
- La migración es mucho más que las demandas y necesidades de un nuevo componente poblacional sobre una comunidad, también puede ser la oportunidad para conducir adecuadamente dicha tensión social en favor del desarrollo. La reacomodación de actores sobre un territorio producto de la integración social suele motivar la transformación positiva de las sociedades.

4.6. Fondo de pensión o para el retorno de la migración pendular

El 13,39% de la población venezolana estimada para 2019 por el INE, según los datos del censo de 2011, depende del paso fronterizo. Dicha población pendular viene a Colombia a recibir las remesas que sus familiares migrantes les envían desde Europa, Estados Unidos, Ecuador, Perú, Chile o cualquier otro país donde se halla la diáspora venezolana. Otros pasan la frontera para ocuparse en los más variados oficios, formales e informales, legales e ilegales, pero tanto los unos como los otros usan los recursos que les giran o que son producto de su trabajo para adquirir los bienes y servicios que en Venezuela no pueden conseguir.

Una de las grandes calamidades que afronta el pueblo venezolano en medio de la emergencia humanitaria compleja en la que el chavismo hundió al país hermano, es que le quitó su derecho al futuro. Hoy, por la crisis económica, ningún ciudadano venezolano tiene la capacidad de ahorrar y menos de hacer aportes para una pensión; el chavismo les robó el derecho de una vejez digna.

- Se requiere una oferta de servicios financieros flexibles y especialmente diseñados para ciudadanos en condición de migración pendular: venezolanos, colombo-venezolanos y/o colombianos residenciados en Venezuela, que en función de las actividades económicas temporales que realizan en Colombia, por meses, semanas, días o incluso por horas, les permita ahorrar. Una especie de fondo de pensión o de recursos para el retorno, que les facilite reservar una parte de sus recursos actuales y destinarlos para atender sus necesidades futuras.
- Al depender los migrantes de Colombia para desarrollar sus actividades económicas, el país puede retornarles la capacidad de ahorro y la posibilidad de construir futuro, lo que a su vez redundaría en beneficios como disminuir la ilegalidad y la informalidad, y aumentaría la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo de la zona de frontera.

4.7. Documento de identificación temporal de la migración venezolana

El Gobierno venezolano ha limitado el derecho de movilidad internacional de sus ciudadanos, instrumentalizando la crisis económica para negar el derecho a tener documentos como el pasaporte y obligando a los ciudadanos a viajar sin la posibilidad de identificarse plenamente, lo cual los pone en riesgo y en situación de vulnerabilidad.

Es el Estado colombiano el que tiene la mayor posibilidad de liderar un proceso de creación de un documento de identificación temporal de la migración venezolana como lo demuestra la experiencia de

la TMF, documento que más información ha logrado recoger en el marco del fenómeno de movilidad humana que enfrenta la región. Ningún otro proceso asociado a la identificación ha logrado recoger la información como el instrumento diseñado y ejecutado por Migración Colombia.

- El Estado colombiano tiene la necesidad y puede llegar a coordinar la expedición de un documento de identificación temporal para la migración venezolana, que les permita a los ciudadanos de ese país demostrar su identidad y sirva como garantía de acceso a la protección de sus derechos.
- Dicho documento le daría al Estado colombiano la posibilidad de identificar, registrar y controlar el flujo migrante.

4.8. Registro regional de infractores venezolanos

Los cambios ocurridos en materia de seguridad en Venezuela hacen complejo el fenómeno de movilidad humana que enfrenta la región y, particularmente, Colombia. La pérdida del monopolio de la fuerza, la discrecionalidad política de las autoridades venezolanas y la ruptura de relaciones con Colombia, dificultan el intercambio de información en temas de seguridad y la identificación plena de ciudadanos venezolanos con antecedentes delictivos.

Es así como los países receptores enfrentan un nivel importante de incertidumbre sobre el pasado y antecedentes de los migrantes venezolanos, lo que a su vez crea un espacio que es instrumentalizado por actores criminales transnacionales. Incluso la eventual caída del régimen venezolano no garantiza la fiabilidad de los archivos y reseñas de criminales existentes. Por ejemplo, diferentes líderes opositores tienen graves acusaciones y condenas sin mayor sustento.

- Es importante crear instrumentos de identificación biométrica de los venezolanos que infrinjan la ley entre los países que están recibiendo el grueso del fenómeno migratorio.

4.9. Formación en el manejo de flujos humanos

Por la complejidad y los problemas inherentes a la migración en sí misma y el volumen del reto que enfrenta Colombia, los cuerpos de seguridad pueden ser proclives a comportamientos xenófobos o a querer reportar mejores resultados a partir de la persecución de los migrantes:

- Es necesario que la ley establezca parámetros para incluir, en los procesos de capacitación y formación de los cuerpos de seguridad, herramientas y contenidos para el manejo de flujos de movilidad humana, especialmente a la Policía y a los cuerpos encargados de la seguridad ciudadana en las zonas de frontera.
- Se debe aportar formación y capacitación para que los cuerpos de seguridad puedan construir y establecer vínculos de confianza con los migrantes y las comunidades receptoras, lo que resulta más efectivo.
- La cooperación es más efectiva que la persecución o criminalización de los migrantes y puede ser un elemento diferenciador de los fenómenos globales.

4.10. La relación con Venezuela

Desde la separación de los dos países la relación se encuentra en su peor momento y las mutuas acusaciones y desconfianzas dominan el escenario bilateral. No obstante, la postura asumida por el gobierno del presidente Iván Duque y la Cancillería se debe plantear seriamente la reapertura de relaciones consulares con el fin de velar y proteger por los ciudadanos colombianos en territorio venezolano:

- La ley debe establecer mecanismos que privilegien la protección de los ciudadanos colombianos en el exterior por encima de las enemistades y diferencias políticas.

Conclusiones

Las políticas implementadas por la Revolución Bolivariana en los últimos veinte años no solo han causado una emergencia humanitaria compleja y la crisis migratoria que hoy impacta a Colombia y a la región. Venezuela se ha convertido en un país problema: el cambio en los temas de seguridad, las concesiones que han desarticulado el monopolio de la fuerza, la pérdida del dominio territorial y la permisividad con actores ilegales se convierten en un riesgo para sus vecinos, especialmente para Colombia, con quien comparte su única frontera viva.

Se suele pensar que con la caída del régimen de Nicolás Maduro los problemas migratorios se resolverán, que todos los venezolanos regresarán a reconstruir su país y que los riesgos de seguridad que hoy implica la hegemonía chavista desaparecerán de la frontera. Pero la dimensión de la crisis de Venezuela no solo se restringe a la gestión de un mal gobierno, su tendencia político-ideológica, tampoco se limita a la pérdida del sistema democrático o a la imposición de una dictadura que se autodenomina de izquierda. La crisis venezolana implica el desmonte del Estado como parte de una estrategia de supervivencia de un proyecto político fallido y de un liderazgo nocivo, con los riesgos y amenazas que esto conlleva para la región, sus vecinos y Colombia.

Por ello, la salida de Maduro y la élite chavista no representa una solución en el corto plazo. Por el contrario, la transformación en los factores de seguridad y la proliferación de actores hacen del caso venezolano una caja de Pandora. Es fundamental entender que la ruptura del Estado hace compleja la transición a la democracia y que se puede pasar de una convivencia parasitaria entre actores cuestionables a un desgobierno total. La amenaza chavista se fundamenta en advertir que ante la eventual salida traumática de la Revolución Bolivariana, sus adeptos estarían dispuestos a llevar al país a un conflicto armado prolongado y buscar legitimarse con un capítulo bélico. Lo que para muchos son las palabras desesperadas de un régimen en sus últimos extractores no puede ser subestimado.

Cualquier proceso de reconstrucción en Venezuela estará amenazado por los intereses de las organizaciones armadas legales e ilegales que han adquirido importantes cuotas de poder en los últimos años, que se han apropiado de espacios lucrativos e incluso han llegado a tener verdadero dominio territorial, a todo lo cual no están dispuestos a renunciar fácilmente.

La reconfiguración de las relaciones de seguridad en Venezuela complica las relaciones con Colombia por los niveles de articulación de esta nueva realidad con los problemas estructurales que se desprenden del conflicto armado colombiano y la reacomodación de actores producto del posacuerdo con las FARC-EP. Y todo ello converge en la zona de frontera.

La respuesta colombiana ante esta nueva situación, de la cual los flujos de movilidad humana son una de sus principales consecuencias, se debe plantear a largo plazo. Esto implica considerar y entender que el Estado venezolano es frágil y que los pactos sociales entre los ciudadanos con dicho Estado y entre ellos se encuentran seriamente dañados. En otras palabras, la reconstrucción de Venezuela no será rápida y estará plagada de amenazas de actores criminales. Tanto la ley migratoria como la ley de fronteras deben plantearse a fin de que sean instrumentos para enfrentar dicha realidad en el largo plazo. El Estado colombiano, Gobierno y Legislativo, debe aceptar que el movimiento humano no es un fenómeno temporal y que se requerirá una respuesta articulada cuya base es el marco legal.

Bibliografía

- Briceño-León, R. y Camardiel, A. (2016). *Delito organizado mercados ilegales y democracia en Venezuela*. Caracas: Alfadigital.
- Camillieri, M. J. y Osler Hampson, F. (Febrero de 2019). *Hermanos en la frontera. Responsabilidad colectiva y respuesta regional a la crisis de los refugiados y migrantes venezolanos*. Washington: Centre for international Governanace Innovation y Diálogo Interamericano. Obtenido de https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/02/WRC-IADinforma_espa%C3%B1ol11.pdf.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (2018). *CONPES 3950 Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (6 de abril de 2018a). *Boletín técnico pobreza monetaria Bogotá año 2017*. Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Bogota_Pobreza_2017.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (6 de abril de 2018b). *Boletín técnico pobreza monetaria Boyacá año 2017*. Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Boyaca_Pobreza_2017.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (6 de abril de 2018c). *Boletín técnico pobreza monetaria Cesar año 2017*. Obtenido de. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Cesar_Pobreza_2017.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (6 de abril de 2018d). *Boletín técnico pobreza monetaria La Guajira año 2017*. Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Guajira_Pobreza_2017.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (6 de abril de 2018e). *Boletín técnico pobreza monetaria Norte de Santander año 2017*. Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/NSantander_Pobreza_2017.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019a). *Mercado laboral Bogotá febrero-abril 2019*. Obtenido de: file:///C:/Users/ronal/AppData/Local/Packages/WinZipComputing.WinZipUniversal_3y kzqggjzj4z0/TempState/tmp_unzipped/z636979293628312943/z20190705-132757/Presentaci%C3%B3n%20Bogot%C3%A1%20feb%20-%20abr%2019%20NP.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019b). *Mercado laboral Cúcuta área metropolitana (Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia) febrero-abril 2019*. Obtenido de: file:///C:/Users/ronal/AppData/Local/Packages/WinZipComputing.WinZipUniversal_3y kzqggjzj4z0/TempState/tmp_unzipped/z636979293628312943/z20190705-133422/Presentaci%C3%B3n%20C%C3%BAcuta%20feb%20-%20abr%2019.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019c). *Mercado laboral Riohacha febrero-abril 2019*. Obtenido de: file:///C:/Users/ronal/AppData/Local/Packages/WinZipComputing.WinZipUniversal_3y kzqggjzj4z0/TempState/tmp_unzipped/z636979293628312943/z20190705-133308/Presentaci%C3%B3n%20Riohacha%20feb%20-%20abr%2019.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019d). *Mercado laboral Tunja febrero-abril 2019*. Obtenido de: file:///C:/Users/ronal/AppData/Local/Packages/WinZipComputing.WinZipUniversal_3y kzqggjzj4z0/TempState/tmp_unzipped/z636979293628312943/z20190705-133547/Presentaci%C3%B3n%20Tunja%20Feb-Abr%2019.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019e). *Mercado laboral, principales resultados, tendencias de largo plazo mayo 2019 marzo-mayo 2019*. Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_web_empleo_rueda_prensa_may_19.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (4 de julio de 2019). *Comunicado de prensa: Censo nacional de población y vivienda 2018*. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-comunicado-3ra-entrega.pdf>.

- Fundación Ideas para la Paz. (Agosto de 2018). *Seguridad ciudadana y migración venezolana. Análisis exploratorio*. Obtenido de: <http://ideaspaz.org/media/website/migracion-final.pdf>.
- InSight Crime, Centro de Investigación de Crimen Organizado. (9 de mayo de 2018). *Venezuela: ¿un Estado mafioso?* Obtenido de: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/venezuela-estado-mafioso-2/>.
- Instituto Nacional de Estadística, República Bolivariana de Venezuela. (5 de julio de 2019). *Demográficos, proyecciones de población*. Obtenido de: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=98&Itemid=51.
- International Crisis Group. (28 de febrero de 2019). *El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela*. Informe sobre América Latina No 73. Bruselas. Obtenido de: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>.
- Londoño Paredes, J. (2017). *Episodios sobre la fijación de las fronteras nacionales*. Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario.
- Migración Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores. (2 de mayo de 2019). *Radiografía venezolanos en Colombia: total de venezolanos en Colombia. Corte a 31 de marzo de 2019*. Obtenido de: <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/infografias-2019/11330-radiografia-venezolanos-en-colombia-marzo-2019>.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Directiva permanente 0015 del 22 de abril de 2016 por la cual se expiden los lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para caracterizar y enfrentar los Grupos Armados Organizados (GAO)*. Obtenido de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (9 de noviembre de 2017). *Proyecciones de población por departamento para Colombia*. Obtenido de: <https://www.datos.gov.co/Estadisticas-Nacionales/Proyecciones-de-poblacion-por-Departamento-Colombia/5b7v-4tvp>.
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2018). *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. Obtenido de: <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Retos+y+oportunidades+de+la+movilidad+humana+venezolana+en+la+construcci%C3%B3n+de+una+pol%C3%ADtica+migratoria+colombiana.pdf/bcee4a33-9677-4405-bc16-b10dc4565937>.
- Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. (Eds.). (2019). *La crisis venezolana: impactos y desafíos*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- R4V, Plataforma de Coordinación para los Refugiados y Migrantes de Venezuela. (5 de julio de 2019). *Refugiados y migrantes de Venezuela*. Obtenido de: <https://r4v.info/es/situations/platform>.
- Ramos Pismataro, F. y Rodríguez, R. F. (2012). Colombia y Venezuela: la necesidad de reestructurar una compleja relación. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 7(13), 39-65. Obtenido de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/36416/1/articulo2.pdf>.
- Rodríguez, R. F. (2018). Riesgo de contagio: conflicto y violencia en la frontera venezolana. En V. Torrijos, J. Ruiz-Vásquez y R. Sánchez D. (Eds.), *Memos al presidente: consejos para la defensa y seguridad de Colombia más allá del conflicto* (pp. 165-175). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Rodríguez, R. F. e Ito, J. C. (2016). La frontera colombo venezolana: dos visiones divergentes. En A. Molano-Rojas, *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas* (pp. 196-183). Bogotá: Instituto de Ciencia Política y Fundación Konrad Adenauer.
- Rodríguez, R. F. y Ramos Pismataro, F. (2019). Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 547-577). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias Geográficas. (5 de julio de 2019). *Grupos indígenas en la frontera*. Obtenido de: https://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/documentos/indigenas_venezuela.pdf.



Este documento brinda un análisis contextual y conceptual del panorama migratorio nacional en el contexto colombo-venezolano y recoge diez problemáticas priorizadas con recomendaciones que surgieron de varias mesas de trabajo y reuniones privadas con autoridades del Gobierno nacional, representantes de organismos internacionales, senadores y representantes a la Cámara, asesores de las unidades de trabajo legislativo, funcionarios públicos, organizaciones sociales, medios de comunicación y académicos interesados en el tema migratorio.