

IMPACTO DE LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA EN LA SEGURIDAD  
NACIONAL DE COLOMBIA

TUTOR: ÁLVARO MÉNDEZ CORTES

DAVID AUGUSTO CÁRDENAS GARZÓN

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA FACULTAD DE RELACIONES  
INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD  
DIPLOMADO EN GERENCIA DE LA SEGURIDAD

BOGOTÁ D.C.

2018

## **RESUMEN:**

Desde el año 2015 hasta la actualidad, la migración de ciudadanos venezolanos a territorio colombiano ha significado un reto en cuanto al manejo riesgos y amenazas que esta genera en la seguridad del país. Aspectos como la informalidad, contrabando, propagación de enfermedades y vinculación de venezolanos en grupos armados ilegales y de delincuencia son algunas de las consecuencias del tratamiento que gobiernos anteriores dieron a este fenómeno a través de políticas públicas inadecuadas.

A través del escrito se pretende establecer cuál es el impacto que genera la actual crisis migratoria en la seguridad nacional de Colombia, con el fin de comprender cuales son las variables de seguridad afectadas.

Palabras Clave: Seguridad, Crisis migratoria, Venezuela, Colombia, migración.

## **ABSTRACT:**

From 2015 to the present, the mobilization of Venezuelan citizens to Colombian territory has meant a challenge for Colombia in terms of managing the risks and threats that this generates in the security of the country. Aspects such as informality, contraband, spread of diseases and links of Venezuelans in illegal armed groups and delinquency are some of the consequences of the treatment that previous governments gave to this phenomenon through inadequate public policies.

The purpose of the document is to establish what impact the current migration crisis has on Colombia's national security, in order to understand which security variables are affected.

Keywords: Security, migratory crisis, Venezuela, Colombia, migration

## **Introducción**

Enmarcando la seguridad como la ausencia de peligro o la sensación de bienestar, es el Estado quien tiene la obligación de contener y mitigar el riesgo que represente cualquier evento para proteger a sus connacionales, en el caso presente lo están, generando los venezolanos en el país, por ello es importante hacer énfasis en las áreas afectadas con esta situación.

Debido a la crisis política, económica y social por la que está atravesando Venezuela, miles de ciudadanos han decidido emigrar de su país, buscando mejorar la calidad de vida en otros Estados, siendo Colombia el principal receptor de migrantes de la hermana nación; considerando las causas y características de la migración, es imperativo determinar si existe un impacto de la migración para la seguridad nacional de Colombia.

Como actor del sistema internacional el Estado debe garantizar su supervivencia conteniendo, disuadiendo o atacando las amenazas que se puedan presentar, la migración venezolana genera variables de estudio que desde perspectivas contemporáneas podrían afectar la nación en un aspecto multidimensional.

Por consiguiente, el Estado tiene la plena libertad de identificar sus prioridades nacionales de seguridad, las cuales deben abordarse desde una óptica holística, la Declaración sobre Seguridad en las Américas aprobada en la tercera sesión plenaria de la OEA en el año 2003 expone lo siguiente:

“Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” (OEA, 2003, P.3)

Por tanto, es relevante hacer una revisión histórica de las principales olas migratorias en el siglo XXI apelando al caso de Venezuela específicamente, así como las características que rodean dicho movimiento de los migrantes venezolanos que están actualmente en Colombia, mencionar algunos casos en los que se pueda evidenciar o no afectaciones a la seguridad para así establecer el impacto si lo hay, de la migración en la seguridad nacional del país receptor.

Como punto de partida se tomará la llegada de la revolución bolivariana en el año 1999 bajo el mando del presidente Hugo Rafael Chávez Frías, hasta el actual gobierno encabezado por el señor Nicolás Maduro. Así mismo se mencionarán los periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos y cómo estos dos exmandatarios abordaron y trataron por medio de políticas de gobierno el fenómeno migratorio.

A partir del cambio político a finales de los 90, Venezuela significó un gran reto para la región y especialmente para Colombia. Los focos de represión, inestabilidad de las instituciones estatales, persecución a los partidos y gremios que hacían oposición al gobierno y la intervención del Estado en todos los campos del poder (político, económico, social, militar y diplomático) caracterizaron el actuar del gobierno venezolano en aquella época y que aún se mantiene.

Venezuela era considerada una de las naciones más prosperas en América Latina y en el continente, durante el periodo de Chávez (1999-2013) su dependencia estuvo enfocada al petróleo, las grandes reservas (cuenta con el 75% de reservas de petróleo en toda América Latina y con alrededor del 20% en el mundo) y el alza del precio de éste en los mercados internacionales marcaron una era de considerables ingresos, lo que explica el porqué de la dependencia a este.

Con la llegada de Chávez al poder el comportamiento del precio del crudo era ascendente hasta el 2008, con ello obtuvo recursos para el desarrollo del gobierno de la revolución, estos dineros fueron destinados a extensos programas sociales enfocados a población vulnerable, creación de subsidios y de un sistema de salud gratuito, apoyo y subsidios a otros países, además de la compra de armamento mediante aliados estratégicos como Rusia y China con poca inversión en el tema de infraestructura petrolera. Carlos Miguel Álvarez, economista de la consultora Ecoanalítica, en una entrevista con BBC Mundo "Entre 1999 y 2014, Venezuela recibió US\$960.589 millones. Un promedio de US\$56.500 millones anuales durante 17 años" (BBC Mundo, 2016).

Mientras tanto en Colombia, el gobierno del expresidente Andrés Pastrana (1998-2002) estaba atravesando por las conversaciones de paz con las FARC, cuyo efecto fue una escalada terrorista que después el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) por medio de la de la Política de Seguridad Democrática emprendió una lucha por reducirla, la cual generó en poco tiempo desplazamientos de personas que vivían en áreas rurales como consecuencia de los combates que se presentaban en la mayoría del territorio nacional, a las áreas urbanas y semiurbanas, Carreño (2014) señala que la mayoría de desplazados que se movilizaron a Venezuela, migraron a causa de las consuetudinarias violaciones de Derechos Humanos vinculadas al conflicto armado y las razones por las cuales escogieron a esta nación fue por la cercanía del país, contar con familia allí y la más importante, la percepción de seguridad. (Carreño, 2014)

Por consiguiente, Venezuela según las declaraciones de la encargada de la oficina de información Pública de ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) en Bogotá Francesa Fontanini tuvo en el año 2011, 15.000 refugiados y 2.700 solicitantes de asilo de ciudadanos colombianos que estarían en este país, esto sin contar el

número que migraron en la década de los 80 (la mayoría de manera ilegal) cuya razón fue netamente maximizar su calidad de vida en términos económicos; con la llegada de Colombianos en los 80 y comienzos de los 2000, el expresidente Chávez entendió que con el alto flujo de colombianos hacia su país podría incrementar la mano de obra en las empresas nacionales y así mismo utilizarlos como elemento electoral frente a una oposición que crecía considerablemente.

De tal modo, Hugo Chávez en primera instancia ve como riesgo el arribo de colombianos a su territorio, pero a la vez, lo ve como una oportunidad para maximizar el capital humano en el sector de bienes y servicios. Como resultado, él toma la decisión de nacionalizar a todos los colombianos residentes en su país, por medio del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros cuya duración fue de un año (2004-2005), en donde se procesaron según el gobierno bolivariano 700.000 solicitudes de nacionalización de las cuales el 85% (595.000) eran de colombianos que laboraban de manera ilegal en Venezuela. En resumen, se otorgaron 273.000 nacionalidades a extranjeros de ese número 186.000 fueron concedidas a colombianos, proporcionándoles la posibilidad de obtener la cedula de ciudadanía que les permitía acceder a todos los beneficios que en aquel tiempo el “Estado de Bienestar” venezolano les ofrecía a sus connacionales.

Pero más allá de las “nobles” intenciones del régimen chavista con los desplazados colombianos, Venezuela estaba atravesando por una crisis social, política, económica que marcaron hasta hoy 3 de las 4 olas migratorias de venezolanos hacia Colombia, según el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario en su informe *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria (2018)*, estas son:

Tabla No. 1: Primera ola de migración: por motivaciones eminentemente políticas (1999-2002)

1998	Primera elección presidencial de Hugo Chávez.
1999	Posesión presidencial de Hugo Chávez.
1999	Nueva constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
2000	Mega elecciones: Presidente, Asamblea nacional y demás cargos de elección popular.
2001	Leyes habilitantes: 49 decretos, entre ellos, ley de tierras e hidrocarburos.
2001	Expropiación de 3,6 millones de hectáreas para desarrollo agrícola.
2002	Golpe de Estado.
2002-2003	Paro-sabotaje petrolero.

Fuente: Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario (2018)

Esta ola fue caracterizada por los cambios en la estructura del Estado y la expropiación, afectando a empresarios agrícolas, industriales e inversionistas quienes optaron por emigrar de esa nación ante la inestabilidad económica, lo cual conllevó a crisis laboral.

Tabla No. 2: Segunda ola de emigración: por persecución Política y socioeconómica (2003-2009)

2003	Despido masivo de 17.871 trabajadores de PDVSA.
2003	Convocatoria referendo revocatorio y recolección de firmas.
2004	Referendo revocatorio.
2005	Elección de Asamblea Nacional, sin participación de la oposición.
2006	Tercera elección presidencial de Hugo Chávez.
2007	Derrota en las urnas al proyecto de reforma constitucional que crea los nuevos conceptos de propiedad privada pública, propiedad social, propiedad colectiva y propiedad mixta.
2007	Inicia la nacionalización de empresas de sectores estratégicos como petrolero, eléctrico, telefónico, alimentario, bancario, minero, cementero y transporte.
2008	Creación del partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y de la Mesa de Unidad Democrática (MUD).
2009	Enmienda constitucional permite la reelección indefinida de los cargos de elección popular.

Fuente: Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario (2018)

Frente a los despidos provocados por el gobierno, la nacionalización de las empresas y los cambios en la estructura del Estado, migraron los sectores socioeconómicos de la clase media y alta.

Tabla No. 3: Tercera ola de emigración: de élites y sectores medios profesionales (2010-2014)

2011	Hugo Chávez hace público que sufre de cáncer.
2011	Protestas pacíficas en todo el país organizadas por el movimiento estudiantil venezolano junto con otros actores venezolanos.

2013	Profesores universitarios, piden al gobierno aumento salarial e incremento al presupuesto de las instituciones educativas públicas e inician marchas estudiantiles.
2013	Posesión presidencial de Nicolás Maduro
2014	Marchas multitudinarias de estudiantes convocadas por dirigentes políticos y estudiantiles en 38 ciudades del país son hechos que desembocan en violentos enfrentamientos con la guardia civil y en un paro nacional que dura más de tres meses.

Fuente: Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario (2018)

Represión y transición del gobierno de Chávez al de Maduro, conllevó a que la clase media y baja migrara hacia Colombia en busca de tener una mejor calidad de vida.

Enunciado lo anterior, las dos primeras olas migratorias se pueden agrupar en una sola, dado que ambas se enmarcaron bajo la premisa de la presión y persecución política que se evidenciaba en Venezuela entre los años 1999 y 2009; Pero ¿Cuál fue la respuesta del gobierno colombiano frente a este “éxodo” ?, en los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), se dan una serie de reformas en el sector minero energético como la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos que en su momento necesitaba profesionales, técnicos y tecnólogos en el área para poder impulsar tal institución.

Como producto de ello, el país aprovecha esa migración venezolana para impulsar los ingresos que generan la explotación de minerales, sumado a que el migrante de por si tiene la capacidad de iniciativa e invención para poder sobrevivir a una nueva realidad y son proclives a cumplir tareas en los Estados receptores que inclusive los nacionales de ese país no hacen.

Por medio de la presentación del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3603 de 2009, el gobierno de aquel entonces buscaba instaurar una Política Integral Migratoria (PIM) que tuviera con el propósito de integrar lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos en el exterior como principal objetivo y para los extranjeros residentes en Colombia.

Propuso de igual modo ampliar el acceso de los migrantes a la red de servicios, de educación y de seguridad social, involucrando para tal fin, no solo a sector público, sino también al privado. Focalizó su interés en la migración laboral y en el aprovechamiento productivo de las remesas, y propuso mejorar el régimen de visado para el ingreso de extranjeros al país, como también las estrategias de la lucha contra la trata y tráfico de personas. (Ciurlo, 2015, p.227)

Esta política pública realizada por el gobierno, dio un tratamiento y una solución parcial al tema de la migración en cuanto al aspecto del visado, informalidad laboral, seguridad respecto a la trata y tráfico de personas; Pero de por si quedaron muchos temas sin manejar y proyectos sin ejecutar, como lo expone Cirulo (2015) “los documentos CONPES, por su misma naturaleza, no tienen un carácter vinculante y requieren que sus propuestas sean sistematizadas jurídicamente para ser efectivas.” (Cirulo, 2015, p.228). Por no tener una gestión seria para la implementación de la mayoría de puntos contenidos en la PIM, tuvo que ser modificada por el gobierno entrante de Juan Manuel Santos obteniendo como primer logro la creación de la Unidad Especial Administrativa Migración Colombia mediante el decreto 4062 de 2011, entidad que reemplazo al DAS en materia de control migratorio y es establecida como organismo civil de seguridad adscrito al ministerio de Relaciones Exteriores.

Años más tarde, en el año 2014 el gobierno Santos presenta el CONPES 3805 que tenía como razón de ser crear unas zonas de frontera más incluyentes, sostenibles y seguras, conforme a que estos territorios presentaban altos niveles de desigualdad y estaban caracterizadas por ser epicentros de actividades económicas legales e ilegales; de ahí en adelante con relación al incremento substancial de venezolanos que cruzaban la frontera ya sea de manera formal y/o informal que es considerada como la cuarta ola y actual crisis migratoria, la gestión del gobierno

se vio evidenciada por algunos decretos y leyes y no reformulando una política migratoria que este fenómeno ameritaba y necesitaba.

### **¿Qué es y qué tipos de migración hay?**

La migración no es un fenómeno actual siempre ha estado presente en la historia de la humanidad, enfáticamente desde el descubrimiento de América la llegada de españoles y portugueses caracterizaron los primeros flujos migratorios en América Latina. Aspectos como, la adquisición de tierras, la abundancia de recursos naturales y oportunidades laborales motivaron el arribo de estos pueblos a Latinoamérica

Se deduce que los motivos de la migración en primera instancia se deben a la falta de recursos y oportunidades que el país donde reside la persona no le ofrece, por lo cual, esta decide trasladarse a otra región, Estado y ciudad para mejorar su calidad de vida; según la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el numeral primero establece que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.” Y en el numeral segundo se dice que “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.” (OIM, 2007, p. 13)

Es justo decir que, existen varias distinciones entre ¿Qué es migración?, ¿Qué es emigración? y ¿Qué es inmigración?, para tal efecto es relevante mencionar a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) misión Colombia, la cual expone en su informe *LOS MIGRANTES, SUS DERECHOS Y LA LEGISLACIÓN APLICABLE GUÍA PRÁCTICA*, la conceptualización de estas tres categorías:

- Migración: “hecho social que hace referencia a los diferentes movimientos de las personas de un lugar a otro y conlleva un cambio de una delimitación administrativa y/o política... la migración puede darse dentro de un país o fuera de él” (OIM, 2007, p. 17)
- Emigración: “Se utiliza el término de emigración para dar cuenta a la salida de personas de su lugar de residencia” (OIM, 2007, p. 17)
- Inmigración: “acción de ingreso de las personas a un nuevo lugar de destino.” (OIM, 2007, p. 17)

Para el caso de estudio, el sujeto que llega de Venezuela hacia Colombia ya sea para establecer su vida en el país o utilizarlo como lugar de paso, integra como tal los tres conceptos, porque esta persona sale de su país en busca de mejorar su calidad de vida en una delimitación política y administrativa diferente a la del país de origen.

En lo referente a que tipos de migración existen, se referirá al tema específico de la crisis migratoria actual, por tal razón la institución Migración Colombia pudo definir, cuál es la tipología del paso de venezolanos a Colombia desde sus inicios en el año 2015; estas son:

Migración Pendular	Migración de Transito	Migración con vocación de residencia
Es aquella que se da en las zonas de frontera. Se caracteriza por la continua entrada y salida de viajeros a lo largo del día por medio de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza. Su ingreso obedece a la urgencia de querer suplir necesidades básicas.	aquella que utiliza a Colombia como paso hacia terceros países, es decir extranjeros que si bien no tienen la intención de radicarse en nuestro país, pero permanecen por determinados periodos de tiempo en él, para luego regresar a su lugar de origen o dirigirse a otros destinos.	Es aquella persona que quiere residir en Colombia por lo cual necesita presentar su pasaporte y solicitar a Migración Colombia el Permiso Especial de Permanencia (PEP). Que le permite formalizar su situación en el país, acceder al sistema financiero, salud y de seguridad social por 2 años.

Fuente: Migración Colombia (2017)

Cabe decir, que tanto la tarjeta de movilidad fronteriza (TMF) y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) fueron creadas en el 2017 para regularizar y formalizar a la población migrante en Colombia, además de controlar y evitar la migración irregular o ilegal que se estaba presentando en las zonas fronterizas de la Guajira, Norte de Santander, Arauca y Vichada que tienen más de una docena de trochas o pasos ilegales.

### **Crisis migratoria actual (cuarta ola)**

Colombia y Venezuela han compartido a lo largo de la historia costumbres y diferentes fenómenos como la llegada de colombianos a este país durante la escalada del conflicto colombiano y la bonanza petrolera. Una frontera de 2.219 kilómetros lineales comparte estas dos naciones, que se ha caracterizado por ser un área productiva y atractiva para las inversiones; pero desde la llegada de Nicolás Maduro como máximo representante político de Venezuela en el año 2013, las relaciones bilaterales con el Estado colombiano han sido de altos y bajos.

La persecución que el régimen de Maduro tenía hacia colombianos en su territorio, acusándolos de ser parte de grupos paramilitares condujo a este a tomar la decisión de deportar de suelo venezolano a miles de colombianos y de cerrar la frontera colombo-venezolana en el 2015 por un periodo indefinido.

Aun habiendo cierre de frontera, Migración Colombia contabilizo durante el año 2015 el registro de entrada de 329.478 y la salida de 314.666 venezolanos, en consecuencia, Venezuela para ese entonces estaba atravesando por una recesión económica y una inflación de al menos el 180% sumado a ella un desabastecimiento de productos de primera necesidad, alimentos y medicamentos. El cierre de frontera dura aproximadamente un año, precisamente entre el 25 de julio y el primero de agosto de 2016, el presidente Nicolás Maduro decide reabrir temporalmente

la frontera para que venezolanos pudiesen cruzar a Colombia para reabastecerse de comida, medicamentos, utensilios de aseo etc.

Según datos de Migración Colombia (2017) con la reapertura provisional de la frontera, se registraron en esa semana alrededor que 400.000 ciudadanos venezolanos ingresaron solamente por el puente Simón bolívar (Norte de Santander), en los otros pasos fronterizos se registraron alrededor de 20.000 a 40.000 personas que cruzaron a Colombia.

Por consecuencia, El 13 de agosto de 2016 tras un año de cierre en la frontera se reabre ésta bajo el trabajo mancomunado de delegaciones tanto de Colombia y Venezuela para crear un área fronteriza segura, próspera y dinámica. Con el fin de dar un tratamiento especial al tema de la movilización de venezolanos hacia Colombia, el Gobierno de Juan Manuel Santos junto a la Canciller María Ángela Holguín Cuéllar y el director de Migración Colombia Christian Krüger Sarmiento, decidieron crear una serie de documentos para formalizar la estadía de paso y definitiva de los ciudadanos venezolanos en suelo colombiano, de esta manera se da origen a la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) y al Permiso Especial de Permanencia (PEP) que si bien dieron una solución a corto plazo, conllevaron a que el número de migrantes venezolanos incrementara y que hoy en día se evidencien las problemáticas en seguridad que acarrea este fenómeno.

Las tres olas migratorias tuvieron como razón aspectos sociales, económicos y políticos, la cuarta ola migratoria además de las mismas razones se genera por factores como el incremento de la inflación, la instauración de una Asamblea Constituyente en el 2017 que le quito el poder a una Asamblea nacional que estaba representada por el 60% de miembros de la oposición, fueron en cierta medida realidades que alentaron a la venezolanos a emigrar, pero el motivo real de esta migración fue de carácter humanitario como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

Tabla No. 5: Cuarta ola de emigración: por crisis humanitaria (2015-2018)

2015	Deportación y retorno de 22.000 colombianos culminó con el cierre de la frontera por casi un año.
2016	Amnistía Internacional declara crisis humanitaria en Venezuela.
2017	Se instaura la Asamblea Nacional Constituyente.
2017	Aumentan las tasas de desnutrición y mortalidad en neonatos y en madres gestantes; se presentan epidemias de paludismo, tuberculosis, Difteria y Sarampión.
2018	Diferentes organismos internacionales diagnostican que la inflación llega a 1`000.000% (FMI). Que el 87% de la población vive por debajo de la línea de la pobreza, que hay un 80% de desabastecimiento alimenticio y medicinal y que Venezuela tiene la tasa de homicidios más alta de Latinoamérica

Fuente: Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario (2018)

Siguiendo lo anterior, según cifras del Tiempo (2017) y la revista Portafolio (2017) en el 2015 ingresaron legalmente a Colombia por lo menos 48.714 ciudadanos venezolanos, en 2016 311.000 en 2017 600.000 y en lo que lleva el 2018 que representa el lapso de tiempo donde más se agudizo el fenómeno migratorio y estimando las anteriores cifras, en palabras del director de Migración Colombia “en Colombia permanecen alrededor de 1`000.000 de venezolanos”, y estos a su vez se encuentran asentados principalmente según Migración Colombia en Bogotá, Ipiales, Barranquilla, Cúcuta, Maicao, Pasto, Medellín, Bucaramanga, Cartagena y Cali.

A fin de cuentas, con un número de venezolanos en el país se han prendido las alarmas en el gobierno entrante de Iván Duque, porque Colombia no puede seguir manteniendo esta crisis con recursos propios entendiendo que este fenómeno no sólo llegó a tener un alcance nacional, sino regional como los casos evidenciados en Ecuador y Perú que el número de venezolanos está en el aproximado de 215.000 y 430.000 respectivamente.

Por ello, se ha creado la necesidad de establecer escenarios para el fenómeno migratorio en Colombia y el costo en materia presupuestaria, en respuesta, el Canciller Carlos Holmes Trujillo en el foro Desafíos de la Migración Venezolana el 2 de octubre de 2018, expuso lo siguiente:

En el documento Pre CONPES que se está elaborando en materia de una Política Integral Migratoria, se establece una cifra preliminar de 930.000 migrantes venezolanos y colombianos, con esta cifra se plantean tres escenarios:

- 1) Escenario base: Colombia recibirá en los próximos años 2`260.000 migrantes, los cuales generaran en gastos para el Estado aproximadamente un poco más de 12 billones de pesos.
- 2) Escenario optimista: Colombia recibirá en los próximos años 1`850.000, los cuales generaran en gastos para el Estado aproximadamente un poco más de 10 billones de pesos.
- 3) Escenario pesimista: Colombia recibirá en los próximos años 4`000.000, los cuales generaran en gastos para el Estado aproximadamente un poco más de 26 billones de pesos, con esto sería necesario reajustar el presupuesto nacional asignándole 10.5 % de este al tratamiento de la crisis migratoria en Colombia.

Por esto, la relevancia de abordar este fenómeno a nivel regional y multilateral es importante, teniendo en cuenta que Colombia ha sido la Nación más afectada y la que más recursos ha otorgado para dar un manejo responsable a la crisis migratoria. Ciertamente, el desafío que tiene el país es dar una solución definitiva en respuesta a los incidentes en seguridad que se han gestado con la llegada masiva de venezolanos a Territorio colombiano.

## **Impacto en la Seguridad Nacional de Colombia**

En el Foro *Desafíos de la migración venezolana* celebrado el 2 de octubre del presente año, el Canciller Carlos Holmes Trujillo, el director de Migración Colombia Christian Krüger Sarmiento y el Gerente de Frontera Felipe Muñoz señalaron que el “Éxodo” de venezolanos a tierras colombianas acarrea unos riesgos y amenazas a la seguridad nacional de Colombia; la ausencia de una Política de Estado y de gestión en la protección de los intereses del país, son los determinantes de una crisis que no solo tiene un alcance nacional, sino regional y multilateral y que hasta el día de hoy ha ido creciendo exponencialmente.

Es importante hacer una reflexión si la migración puede ser o no una amenaza a la seguridad de un Estado, para ello se revisará el pensamiento teórico que presenta el Centro de Estudios Estratégicos de la Agencia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (2015), quienes desarrollan una visión sobre el fenómeno de la migración desde la historia, recordando causas, tipos, factores y por supuesto una relación de este fenómeno con la seguridad, en ese aspecto partiendo de la base del concepto emitido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Seguridad Humana, comprendido por la afectación de las personas en dimensiones políticas, económicas, de sociales, medioambientales, personales y comunitarias.

Además, que desde un enfoque de seguridad multidimensional al articular la seguridad humana con la defensa nacional del Estado, la migración puede verse como una amenaza desde perspectivas estratégicas, del régimen político y la estabilidad interna, la seguridad estructural y de recursos e identidad, siendo estas las características que afectan la soberanía, el orden constitucional, con la vinculación de migrantes a grupos de oposición o armados que están en contra del gobierno, también si los migrantes se vuelven una carga económica para el Estado

receptor, que finaliza generando actos xenofóbicos, violentos que claramente impactan en la seguridad del país (CEE, 2015).

Así pues, la migración de venezolanos se puede correlacionar con las variables anteriormente descritas para así determinar si existe o no una amenaza a la seguridad nacional de Colombia. En primera instancia, es preciso aclarar que la seguridad estratégica y soberana del Estado colombiano no tiene una afectación por lo que se presume que esta es producto de invasiones a grandes escalas, por ende, se descarta que desde esta perspectiva la migración de venezolanos sea una amenaza.

Cuadro No. 6: Ítems de la seguridad que están siendo afectados como:

<p>Régimen Político Y Estabilidad Interna</p>	<p>El comandante de las Fuerzas Militares de Colombia, General Mejía, Denunció el reclutamiento de venezolanos por parte del Grupo Armado Organizado Ejército de Liberación Nacional, así lo manifestó a la opinión pública: “Tenemos inteligencia militar que confirma que el ELN sí ha incorporado en sus filas, de manera ilegal, a ciudadanos venezolanos. Esto es una realidad que no podemos ocultar y está pasando”, (El Espectador, 2018). Adicionalmente a esto la fundación redes ONG venezolana, señaló que, en los estados fronterizos, se han presentado pérdidas de armamento de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, que está terminando en poder de los grupos armados ilegales colombianos a través de los pasos ilegales y los altos flujos migratorios que se presentan a diario en la frontera. la migración en las condiciones actuales sirve para que grupos armados ilegales en oposición al gobierno colombiano, recluten ciudadanos venezolanos en aras de mantener un pie de fuerza que afecta la estabilidad interna del país, de modo que se infiere que bajo este aspecto existe una amenaza a la seguridad de Colombia.</p>
<p>Seguridad estructural y de recursos</p>	<p>A partir de la caracterización presentada por el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario (2017), el cual desarrolló un estudio señalando que el 87.8% de la población del país vecino no cuenta con estudios superiores, además que el 91% de los ciudadanos venezolanos están entre los 0 y 50 años, siendo el 78% de esta Población Económicamente Activa, de allí que la informalidad se haya incrementado en Colombia, siendo los ciudadanos venezolanos los que se mantengan ocupados, mientras que se traza una variable directamente proporcional al incremento del desempleo para los ciudadanos colombianos (Portafolio, 2017). En el tema de recursos la situación no mejora, algunos registros señalan que más de 162 mil venezolanos han sido atendidos por el sistema de salud colombiano sin estar afiliados, el hospital Universitario Erasmo Meoz, situado en Cúcuta, ha tenido un sobresalto en la atención por los pacientes que provienen desde Venezuela; a diciembre de 2017 y según la gobernación y el Instituto Nacional de Salud de Norte de Santander habían gastado más de 10000 millones de pesos en atención a extranjeros, indicando también que el fenómeno migratorio venezolano ha generado la aparición de enfermedades que en Colombia estaban controladas.(La Opinión, 2017).</p>

Seguridad de identidad	Existen eventos que pueden ser considerados como alerta temprana para prevenir incidentes futuros; se han presentado protestas violentas para exigir que los venezolanos no ocupen espacios públicos, Cúcuta fue un ejemplo de ello pues en una manifestación para pedir la evacuación de los venezolanos de un parque público se agredió a estos, con piedras, palos, bombas molotov entre otras (El tiempo, 2018), otro caso registrado de falta de tolerancia fue la agresión que sufrieron los vendedores ambulantes venezolanos en una estación en Transmilenio a manos de un grupo de comerciantes informales colombianos quienes se organizaron para atacarlos con armas corto pulsantes dejando un ciudadano venezolano muerto (Caracol, 2017).
------------------------	---

Fuente: Elaboración propia a partir de información Abierta

Las situaciones del desempleo, la informalidad, el gasto público en venezolanos impidiendo la inversión en proyectos para Colombia, así como las riñas y protestas violentas en contra de estos, evidencian que, hay una afectación al régimen político y estabilidad interna, a la seguridad estructural y de recursos, como también en la de identidad.

Según la Fiscalía General de la Nación, los actos ilícitos presentados con los venezolanos desde enero de 2017 a febrero de 2018 arrojaron 1.869 capturas en flagrancia evidenciando que los delitos de venezolanos en Colombia aumentaron en 228% respecto a años anteriores.

Como lo expuso Abraham Harold Maslow en su obra “una teoría sobre la motivación humana”, la pirámide: Jerarquía de las necesidades podría otorgar una visión explicativa del porque se presentaron los incidentes y el actuar de la población venezolana migrante. Esta define que el nivel base son las necesidades fisiológicas tales como el alimento, agua y aire, pero si estas no se satisfacen afecta en si toda la escala, para el caso de los migrantes venezolanos se tomarán los dos primeros niveles , esta población no tiene los medios básicos para poder subsistir, por esa razón escalan al nivel de seguridad afectándolo por medio de actividades informales e ilegales ya sean puestos de venta informal, prostitución, hurto, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas y vinculación a Grupos armados Organizados (GAO) y Grupos de Delincuencia Organizada (GDO), para conseguir los recursos necesarios y solucionar de esa manera la falta de productos y condiciones para vivir, con esa condición el venezolano al suplir

las necesidades fisiológicas ya se encuentra en un estado de bienestar y satisfacción lo cual lo hace proclive a reincidir en ese tipo de actividades.

De manera que, el impacto de la migración de venezolanos en la seguridad nacional de Colombia es alto, si bien no hay una crisis social en el país a causa de esto, la migración ha sido otro factor de inestabilidad en Colombia, pues la reflexión presentada infiere que, si está ocasionando amenazas a la estabilidad política, los recursos y a la seguridad ciudadana que afectan directamente a la seguridad nacional y deben ser tomadas como objetivo nacional por el gobierno del presidente Iván Duque, para no sufrir más adelante mayores inconvenientes que desaten crisis sociales en los diferentes espacios del territorio.

### **¿Qué ha hecho el gobierno?**

Desde la formulación de una Política Migratoria Integral en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez por medio del CONPES 3603 de 2009, no ha existido otra propuesta de gobierno bajo este mismo esquema para reformular esta a las necesidades y fenómenos que hoy en día se ven reflejadas con la crisis migratoria venezolana; la concepción y conceptualización de este documento estaba encaminada principalmente a la población emigrante colombiana en el exterior, aspectos como fortalecer el servicio diplomático y consular en los países receptores y crear programas sociales como “Colombia nos une” buscaban generar el retorno y garantizar los derechos de estas personas al país que migraron a causa de las condiciones políticas, económicas, sociales y militares que se observaban en Colombia para finales de los 90s hasta el año 2005.

Cabe resaltar, que en la PIM se tiene en cuenta al extranjero residente en Colombia como sujeto de derecho, que tiene ciertas obligaciones y derechos con el Estado receptor y se le extienden el acceso a la red de educación y seguridad social, de igual manera se establece que el

fenómeno migratorio responde a ciertos riesgos y amenazas en la seguridad nacional como la trata y tráfico de personas, estupefacientes y armas, que necesitan la articulación de todas las instituciones estatales para mitigarlos.

Con lo anterior, se denota que para ese entonces los migrantes en Colombia eran en cierta medida pocos a comparación del año 2015 y hasta el día de hoy, con la gestión del Gobierno de Juan Manuel Santos y según el informe del Banco Mundial *Migración desde Venezuela a Colombia, Impactos y Estrategia en el corto y mediano plazo* (2018) el manejo de la política migratoria “tuvo que ser ajustada de una política para atraer colombianos en el exterior a una para regularizar migrantes en el territorio.” (Banco Mundial, 2018, p. 20).

Por tal motivo, el gobierno Santos establece dos niveles de acción para abordar la cuarta ola migratoria, un nivel nacional en el cual la seguridad nacional es el principal eje para evitar alteraciones el orden público y comprende la construcción de nuevas instituciones, leyes, decretos y documentación como:

- 1) La creación de la Unidad Especial Administrativa Migración Colombia mediante el decreto 4062 de 2011, establecida como organismo civil de seguridad adscrito al ministerio de Relaciones Exteriores.
- 2) La realización e implementación de la Ley 1565 de 2012, por la cual se dictan mecanismos y disposiciones para el retorno de colombianos en el extranjero, la cual fue determinante en la deportación de 22.000 colombianos de Venezuela en el año 2015.
- 3) La instauración en el año 2017 de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) la cual da un acceso al territorio nacional por un periodo de 7 días y exclusivamente dentro de la zona de frontera, el Permiso Especial de Permanencia (PEP), que permite proveer un status migratorio a

las migrantes con vocación de residencia permitiéndoles acceder a servicios de salud, educación y financieros.

4) Elaboración del decreto 542 de 2018 el cual enuncia que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres (UNGRD) diseñará y administrará un Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) el cual busca ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país y formalizar la estadía en el país de las personas que estén de manera ilegal.

5) Fundación de la Gerencia de Frontera en este año la cual busca mejorar la coordinación y articulación de las entidades centrales con los gobiernos departamentales y municipales en razón que son estos los que afrontan directamente el flujo de venezolanos en sus jurisdicciones, desarrollar mecanismos de recolección de información sobre la migración venezolana, para así, desarrollar una política pública acorde a los retos y necesidades que requiere la crisis.

6) El gobierno creó el Grupo Especial Migratorio (GEM) en febrero del presente año, conformado por Policía Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento de impuestos y aduanas nacionales (DIAN) y Migración Colombia, que tiene como función ejercer el control adecuado de la TMF y el PEP, controlar el contrabando y recuperar el espacio público donde residen migrantes. Con ello se aumentó el pie de fuerza en la frontera con 2150 efectivos entre policía y ejército para incrementar los controles de seguridad para prevenir la trata de personas y el reclutamiento forzado.

El segundo nivel para abordar la crisis migratoria en el segundo periodo presidencial de Santos es el internacional, reducido específicamente a la cooperación con otros Estados en materia de gestión de recursos. Según el banco mundial a junio del presente año la comunidad

internacional habría movido USD 84,8 millones para dar respuesta al fenómeno migratorio, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) ha sido el principal benefactor del Estado colombiano dándole por lo menos USD 68,5 millones encaminados a la asistencia humanitaria y estabilización económica de los migrantes. De los USD 84,8 millones, solamente se han ejecutado USD 4 millones a julio de 2018 como consecuencia de las demoras en los desembolsos y otras limitaciones logísticas puesto que los recursos se ejecutan por medio de ONG. (Banco Mundial, 2018).

Por último, la pregunta que surge es ¿Cómo el Gobierno de Iván Duque abordará la crisis migratoria para tratarla y darle una solución a corto mediano y largo plazo?, si los gobiernos anteriores solo manejaron este fenómeno de una manera transitoria por medio de políticas de gobierno y no de Estado. Ciertamente el panorama para los siguientes cuatro años es un poco difuso, si el actual gobierno no promulga en su Plan Nacional de Desarrollo una nueva Política Integral Migratoria que responda a los riesgos y amenazas que genera y que seguirá generando la crisis de los migrantes venezolanos en la Seguridad Nacional de Colombia, muy posiblemente nuestro país será escenario de una crisis social y humanitaria como se está empezando a vislumbrar hoy en día.

## Conclusiones

Es preciso establecer que la seguridad estratégica y soberana del Estado colombiano no tiene un impacto, por la migración sistemática de venezolanos, pues se presume que esta es producto de invasiones a grandes escalas, por ese motivo se descarta que desde esta perspectiva sea una amenaza, pero desde el enfoque de la seguridad multidimensional las perspectivas estratégicas del régimen político y la estabilidad interna, la seguridad estructural y de recursos e identidad se ven claramente afectadas por la actual crisis migratoria en Colombia, características como la situación del desempleo, la informalidad e ilegalidad, los recursos del gasto público para atender los venezolanos impidiendo la inversión en proyectos para Colombia, así como las riñas y protestas violentas en contra de estos, evidencian que si hay un grado de afectación y/o impacto a la seguridad nacional viéndolo desde una perspectiva holística, estableciendo que si hay variables que se ven afectadas. Ahora bien, entendiendo a la seguridad como la ausencia de peligro o la sensación de bienestar, es el Estado quien tiene la obligación de contener y mitigar el riesgo que está generando la presencia de un gran número de venezolanos en el país, que tan grave es la situación, que este fenómeno está propiciando una noción dentro de la ciudadanía de inseguridad.

Así mismo, para dar un mejor tratamiento a esta crisis y que no siga afectando la seguridad del Estado, se hace para mitigar los riesgos asociados con la migración; aspectos como la formalización de la estadía de venezolanos y de un sistema de registro obligatorio para los migrantes, contribuirían al monitoreo y a la creación de nuevas líneas de acción para dar un mejor manejo a este fenómeno.

De esta misma forma, se podría aprovechar el capital humano, iniciativa e invención que tienen estas personas quienes son proclives a cumplir tareas que inclusive los colombianos no

hacen, de tal forma la migración venezolana podría pasar de ser un agente generador de riesgo a ser una oportunidad para el sector productivo del país.

Por lo tanto, la solución para Colombia no es cerrar su frontera como algunos medios de comunicación y analistas lo sugieren, tal hecho agravaría más la crisis en las aéreas de frontera e incrementaría la ilegalidad en estas zonas; realmente la solución reside en el gobierno y en las políticas que haga para contrarrestar los efectos negativos que la crisis migratoria acarrea.

Así pues, se propone la creación de un Consejo Nacional de Seguridad que tenga la participación de especialistas en el tema de migración y debe estar conformada por un delegado de la Presidencia de la Republica, la participación institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, Gerencia de Frontera, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia. Dicho organismo tendrá como función asesorar y recomendar al máximo tomador de decisiones sobre las medidas que se deben aplicar a los fenómenos externos que representen un riesgo y amenaza para la Seguridad Nacional de Colombia desde la óptica multidimensional.

Finalmente, La labor que enfrentará el gobernabilidad del presidente Duque en cuanto al manejo y control de la llegada masiva de venezolanos será la más difícil de abordar, porque el número de venezolanos migrantes puede ser o no cierto, quien lo puede creer; posiblemente se incrementara dadas las circunstancias de deterioro interno de esa nacion en los próximos años en razón de las condiciones económicas, políticas y sociales que se evidencian día a día en Venezuela; mientras el presidente Maduro y el oficialismo tengan el poder, el recrudecimiento de la crisis será aún mayor ya sea utilizando a Colombia como país de permanencia o de paso.

## **BIBLIOGRAFIA:**

Banco Mundial. (2018). Migración desde Venezuela a Colombia, Impactos y Estrategia en el corto y mediano plazo. Recuperado de:

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.wradio.com.co/docs/2018110286192b5.pdf>

BBC Mundo. (2016). Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica. Recuperado de:

[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219\\_venezuela\\_bonanza\\_petroleo\\_crisis\\_economica\\_ab](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab)

Caracol. (2017). Pelea de vendedores ambulantes colombianos y venezolanos en Bogotá habría causado un muerto. Recuperado de: <https://noticias.caracol.com/bogota/pelea-de-vendedores-ambulantes-colombianos-y-venezolanos-en-bogota-habria-causado-un-muerto>

Carreño, A. (2014). Refugiados colombianos en Venezuela: Quince años en búsqueda de protección. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe, vol. 24, 98-124.

Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/855/85532557007.pdf>

Centro de Estudios Estratégicos de la Agencia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile. (2015). Las Migraciones como Problema de Seguridad. Recuperado de:

<http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/maqueta-cuaderno-N%C2%BA10.pdf>

Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, vol. 2 (2), 205-242. Recuperado de <http://revistas.usbbog.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2276/0>

El Espectador. (2018). General Alberto Mejía dice que el ELN está reclutando venezolanos en sus filas. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/general-alberto-mejia-dice-que-el-eln-esta-reclutando-venezolanos-en-sus-filas-articulo-736490>

El Tiempo. (2018). Venezuela a la fuga: análisis de la crisis migratoria. Recuperado de:

<https://www.eltiempo.com/datos/cuantos-venezolanos-estan-saliendo-de-su-pais-y-a-donde-se-dirigen-189354>

La Opinión. (2017). Autoridades hacen un llamado al Gobierno por crisis del Erasmo Meoz.

Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/cucuta/autoridades-hacen-llamado-al-gobierno-por-crisis-del-erasmo-meoz-130778>

Lucena, H. (2005). La crisis política en Venezuela: repercusiones y respuestas del movimiento sindical. En Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina (pp.53-70). Buenos Aires, Argentina: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Migración Colombia. (2017). Radiografía de venezolanos en Colombia. Recuperado de: [http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/radiografia\\_web.pdf](http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/radiografia_web.pdf)

Migración Colombia. (2018). Radiografía Migratoria Colombia-Venezuela. Recuperado de: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/multimedia/6308-radiografia-de-venezolanos-en-colombia-31-12-2017>

Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario. (2018). Informe: Características de los de Venezuela a Colombia. Recuperado de <https://www.labourosario.com/single-post/2017/08/14/Informe-Character%C3%ADsticas-de-los-migrantes-de-Venezuela-a-Colombia>

Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2018). Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Organización Internacional para las Migraciones. (2007). los migrantes, sus derechos y la legislación aplicable guía práctica. Recuperado de: <https://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/58>

Portafolio. (2017). Llegada de venezolanos al país complica la búsqueda de trabajo. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/empleo/llegada-de-venezolanos-al-pais-complica-la-busqueda-de-trabajo-512741>

Portafolio. (2018). Migración de venezolanos a Colombia creció 110% en 2017. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/migracion-de-venezolanos-a-colombia-crecio-110-en-2017-513441>

Scrofina, S. (2013). Los datos del petróleo venezolano. Recuperado de: <http://virtual.iesa.edu.ve/servicios/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/02-12datospetroleo.pdf>

Ravestain, G. (1885) The laws of migration. Blackwell Publishing for the Royal Statistical Society, vol 48 (2), 167-235. Recuperado de :

[https://cla.umn.edu/sites/cla.umn.edu/files/the\\_laws\\_of\\_migration.pdf](https://cla.umn.edu/sites/cla.umn.edu/files/the_laws_of_migration.pdf)