

**IMPACTO EN LAS RELACIONES ESTATALES BINACIONALES DE LAS
MIGRACIONES FORZADAS TRANSFRONTERIZAS DE COLOMBIANOS A
VENEZUELA DEL AÑO 2000 AL 2010**

CÉSAR AUGUSTO ROMERO CALDERÓN

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ D.C.
2012**

CÉSAR AUGUSTO ROMERO CALDERÓN

Monografía de grado para optar al título de Magíster en Estudios Políticos

**DIRECTOR
ARTURO CANCINO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ D.C.
2012**

Agradecimientos

La realización de esta tesis de Maestría fue posible gracias a la fortaleza e impulso de mis Padres, al acompañamiento y experiencia del Director, al ánimo y las interrupciones de mis amigos y a la convicción de que es posible acelerar la consolidación de una democracia que incluya los intereses y anhelos de aquellos quienes aun no logran acceder de manera determinante a los espacios de decisión del rumbo de la sociedad.

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	3
1. PRIMERA PARTE	6
1.1. Marco Conceptual	6
1.1.1. Migraciones Internacionales	6
1.1.2. Migraciones Forzadas Internacionales	11
1.1.3. Migración Forzada Transfronteriza	13
1.2. Marco Teórico	16
1.2.1. Ciencia Política y Migraciones	16
1.2.2. Política de Migración Internacional	18
2. SEGUNDA PARTE	24
2.1. Antecedentes de las Migraciones de Colombianos a Venezuela	24
2.2. Migraciones Forzadas de colombianos	27
2.3. Descripción de la Zona Fronteriza colombo venezolana	31
2.4. Marco de las Relaciones Inter Estatales Binacionales	35
2.5. Antecedentes para una Integración Bifronteriza	43
2.6. Marco en el Cual se da la Salida de los Migrantes Forzados Transfronterizos	47
2.7. Rutas del Desplazamiento Forzado Transfronterizo de Colombianos a Venezuela	48
2.8. La Migración Forzada de de colombianos a Venezuela	50
2.9. Marco Legal de las Políticas Migratorias Binacionales	55
2.10. Rasgos de la Política Migratoria del Estado Colombiano	58
3. TERCERA PARTE	63
3.1. Percepción Respecto a la Migración de colombianos a Venezuela	63
3.1.1. Cubrimiento Mediático	63
3.1.2. Análisis de los Discursos Oficiales	66
3.2. La Agenda Política Interna y Externa de Venezuela Como País de Destino	69

3.3. La Agenda Política Interna de Colombia como País de Origen	73
3.4. Coyuntura Internacional Regional y Agenda Política en Estados de la Región	75
3.5. Securitización de las Relaciones Binacionales vs Atención Humanitaria	77
3.6. Realidad Fronteriza y de los Migrantes Forzados Transfronterizos Frente a los Intereses Estatales	80
CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFIA	89

Introducción

El conflicto armado interno que existe en Colombia impacta de muy diversas maneras a la población civil. Algunos de los efectos humanitarios más graves que ha producido son el desplazamiento forzado interno, las migraciones forzadas transfronterizas y la salida de cientos de miles de colombianos y colombianas del país, en búsqueda de protección y refugio.

Las dos zonas de frontera más importantes de Colombia, en cuanto a número de habitantes e intercambio comercial, son las fronteras con Venezuela y Ecuador. También son estas dos zonas las que presentan el mayor número de personas que se ven obligadas a cruzar la frontera, por pocos días o por muchos años, huyendo de la violencia producida por el conflicto armado interno. Una tercera zona de frontera que también ha sufrido este fenómeno, aunque en una magnitud menor, es la zona fronteriza con Panamá.

Este estudio se interesa por el impacto en las relaciones binacionales estatales entre Venezuela y Colombia, de las migraciones forzadas transfronterizas de nacionales colombianos hacia el país vecino, por razones asociadas fundamentalmente a la violencia socio-política. Para el mismo se tuvo en cuenta un período de 10 años que cubre del año 2000 al año 2010. La razón principal para escoger este período fue el incremento que durante esta década presentó este fenómeno.

La relación entre los dos países abarca un gran número de ámbitos: un pasado común y unos profundos lazos históricos, una zona fronteriza que en algunos aspectos es la más activa de América Latina¹, un importante intercambio

¹ Según autores como Bustamante y Sánchez, si bien una gran parte de esta larga frontera está deshabitada y se compone de desiertos, grandes ríos, llanos y selvas “esta noción geográfica, teórica y tradicional de la frontera colombo-venezolana, se rompe en los límites entre el Departamento Norte de Santander y el Estado Táchira, debido a diversas razones: en la zona existe, en medio de las montañas, una depresión geográfica, que ha permitido por siglos el contacto entre los lados colombiano y venezolano. De otra parte, la región posee unos vínculos históricos fuertemente arraigados en sus habitantes. De hecho, hasta finales del siglo XIX, la región se consideró a sí misma como única y distinta, en varios sentidos, con respecto a los países a los que debían lealtad. Táchira y Norte de Santander tenían economías complementarias, las familias se unían entre sí, se estudiaba y vivía a un lado u otro de la frontera, y se comunicaban con el mundo directamente a través del puerto de Maracaibo; así, debido al intercambio y el tránsito que se producía entre los pobladores de uno y otro lado, el comercio, las

comercial, un flujo migratorio históricamente relevante y numerosos rasgos culturales compartidos. Las relaciones interestatales han estado determinadas por todo esto, pero también por las dinámicas sociopolíticas internas (entre otras cosas, con la conformación y ascenso de sus élites hoy en el poder), por las formas y características de sus sistemas económicos, por la construcción del Estado en lo regional y nacional, por las aspiraciones que cada Estado tiene respecto a su papel en el concierto Latinoamericano y, por supuesto, por su rol frente a los intereses regionales de la potencia dominante, Estados Unidos. Conociendo y teniendo en cuenta esta diversidad de factores y fenómenos que han determinado estas relaciones interestatales, el propósito de este estudio es identificar el impacto en estas relaciones de un fenómeno puntual y específico: las migraciones forzadas transfronterizas de colombianos a Venezuela en el período comprendido entre el año 2000 y el año 2010. Este abordaje asume que el análisis de fenómenos complementarios², como este en particular, enriquecen el universo de análisis de un tema tan complejo como las relaciones interestatales colombo-venezolanas. Por otra parte, hacer una aproximación a un fenómeno insuficientemente estudiado y apenas visibilizado, como lo es el de las migraciones forzadas transfronterizas de colombianos a Venezuela, desde la perspectiva de su impacto en las relaciones entre estos dos Estados, permite contar con mayores elementos explicativos sobre los intereses y posiciones desde los cuales lo abordan los respectivos Estados. Adicionalmente, este ejercicio pone en evidencia algunas características de las prioridades y de las capacidades efectivas de los Estados, por una parte, y de la variedad de miradas e intereses que existen entre los niveles regionales y central de los estados y entre diferentes instituciones al interior de cada Estado, por otra parte. También entre organizaciones sociales y comunitarias, medios de comunicación y gobiernos y entre los discursos oficiales, los instrumentos internacionales suscritos por los Estados y la promulgación e implementación de sus políticas en estos aspectos.

migraciones y el transporte transfronterizo tuvieron un amplio desarrollo” (Bustamante y Sánchez 2008 p. 28).

² Complementario porque, si bien es un fenómeno que tiene formas directas de incidencia, parece evidente que otros fenómenos lo determinan en mayor grado. Para el caso de esta investigación, se escoge por el interés en aspectos de migración y por ser este un enfoque poco abordado hasta ahora.

Para la elaboración de este estudio se partió de un modelo analítico que incorpora las migraciones como un eje de análisis desde la Ciencia Política en el estudio de su impacto en las relaciones internacionales (interestatales). Adicionalmente, se acudió a las teorías de migración en general y de migración forzada en particular. También se recurrió a estudios y análisis de la migración forzada en el contexto del conflicto interno colombiano y del desarrollo de la situación de las relaciones binacionales y bifronterizas entre Colombia y Venezuela, teniendo presente el marco de las relaciones internacionales en la región y su relación con las políticas internas de los dos países. Todo lo anterior se complementó con los estudios e informes de visitas en terreno realizados por el ACNUR y la Consejería en Proyectos sobre las características y particularidades de las comunidades de colombianos en Venezuela que se encuentran en situación de migración forzada transfronteriza. Esto significa que la metodología utilizada descansa sobre una amplia revisión documental.

En la Primera Parte del presente estudio se abordan los conceptos fundamentales de los fenómenos de migración en general y de migración forzada internacional y migración forzada transfronteriza en particular. También se describen los avances teóricos que, desde la Ciencia Política, se han dado para el estudio de los fenómenos migratorios, haciendo énfasis en los desarrollos teóricos sobre la manera en que estos fenómenos migratorios inciden en las relaciones internacionales estatales. La Segunda Parte hace una contextualización de las migraciones colombianas, enfatizando las migraciones que se han dado hacia Venezuela y, específicamente, aquellas migraciones forzadas. Para esto no solo se describen las características del fenómeno y de la población que lo padece, sino que se aborda el marco de las relaciones binacionales en el cual se produce. En la Tercera Parte se hace un análisis de las agendas políticas nacionales y regionales y su incidencia en el fenómeno de la migración forzada.

PRIMERA PARTE

Marco Conceptual

Migraciones Internacionales

De acuerdo a la División de Población de las Naciones Unidas, para octubre de 2006 aproximadamente 191 millones de personas³ vivían en un país diferente al suyo. Teniendo en cuenta que la población mundial en ese año se encontraba por el orden de 6.500 millones de personas, resulta que tan solo un 3% de la población del mundo vive en un país diferente al propio y que tan solo uno de cada cuarenta habitantes del mundo menos desarrollado, vive fuera de su país de origen.

Las anteriores cifras evidencian que la gran importancia que se otorga actualmente a las migraciones internacionales no se debe a la magnitud de los flujos y tampoco se puede explicar por una tendencia creciente de los mismos. Por el contrario, la tendencia muestra decrecimiento, basta con ver las siguientes cifras: En 1907 Estados Unidos recibió aproximadamente 1.7 millones de inmigrantes, mientras en los últimos años difícilmente llega a un millón anual y no hay que olvidar que hoy la población total del país es mucho mayor, lo que da como resultado un porcentaje menor de inmigrantes. Desde una perspectiva histórica, es claro que el volumen agregado de los flujos migratorios internacionales a comienzos del siglo XXI es mucho menor, en términos relativos, al que existía hace un siglo (Arango, 2007).

Lo que puede afirmarse es que el fenómeno migratorio se ha mundializado, pues ahora se encuentra un número de países mucho mayor involucrado. Un siglo atrás nueve de cada diez migrantes internacionales eran europeos, también nueve de cada diez migrantes llegaban a solo cinco países (Estados Unidos, Argentina, Canadá, Brasil y Australia). Por el contrario, hoy en día los flujos migratorios son mucho más complejos e involucran muchísimos países, así, más de cien países son expulsores de migrantes. Otros son tanto expulsores como receptores (ej, Argentina, México y Turquía) y otros son países de “paso”.

³ Prácticamente la mitad de los migrantes internacionales son mujeres (48,6%). Informe del GCIM, 2005.

Actualmente los flujos migratorios se pueden agrupar en cuatro grandes destinos (complementados con una variedad de movimientos a nivel regional y con episodios puntuales por el movimiento de refugiados). Estos son:

- América del Norte (Estados Unidos y Canadá, destinos importantes desde hace siglo y medio).
- Europa Occidental (y en menor medida Europa Central).
- Los países petroleros del Golfo Pérsico.
- Los países más desarrollados del Pacífico Occidental (Australia, Corea, Japón y Nueva Zelanda).

Adicionalmente, existen algunos países puntuales que tienen una importancia relativa en este aspecto, como Libia, Sudáfrica, Costa Rica e Israel.

La búsqueda de mejores condiciones económicas, los expulsados por el deterioro del medio ambiente (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, calcula en 25 millones de personas para el 2008 esta población) y la búsqueda de refugio (ACNUR calculaba para el año 2000 en 12 millones de personas, número que bajó desde los 14.4 millones en 1995), son las principales causas por las cuales las personas abandonan sus países de origen. A continuación se muestran las cifras de migrantes por continente de destino.

Población de inmigrantes por continente

CONTINENTE	Población Inmigrantes	% de Inmigrantes en el Mundo
Europa	64.116.000	33.6%
Asia	53.291.000	28%
América	51.124.000	26.8%
África	17.069.000	9%
Oceanía	5.034.000	2.6%

Fuente: Internacional Migration 2006, NU.

Las migraciones internacionales tienen una clara correspondencia con las realidades socio-económicas. De acuerdo con Meissner “los flujos provenientes de los países subdesarrollados no proliferan al azar. Rastreador conexiones bien establecidas, cuyas raíces se encuentran en el colonialismo, la guerra, la ocupación militar, el reclutamiento laboral y la penetración económica” (1992, p. 79).

La percepción sobre las migraciones internacionales ha tenido grandes variaciones en el transcurso de la historia. En algunos momentos ha sido visto como algo altamente positivo (tanto por las sociedades “expulsoras” como por las “receptoras”), al ser bien valorado el aporte de mano de obra adicional a economías en expansión o como forma de poblamiento de territorios baldíos (este poblamiento muchas veces se ha visto como una manera de garantizar soberanía sobre territorios muy poco poblados y con vecinos que podrían reclamarlos para sí). Sin embargo, en otras épocas estas migraciones son vistas de manera negativa al considerarlas como una amenaza a la identidad étnica, religiosa o cultural, como una fuente de competencia laboral inadecuada e injusta con los ciudadanos de la sociedad receptora, o, incluso, como una amenaza a la seguridad nacional. Igual variación en la percepción de este fenómeno se ha presentado en las sociedades *expulsoras*. En ocasiones se le valora positivamente al considerar que baja la presión poblacional (con su consecuente demanda de servicios y empleo) y a veces es vista como una fuente de debilitamiento de poder nacional o como una pérdida de valioso capital humano, necesario para el desarrollo. De acuerdo a como sea valorado este fenómeno será la formulación e implementación de las políticas públicas migratorias, variando desde una promoción activa por parte del Estado (tanto de los Estados receptores como de los Estados expulsores) de migraciones organizadas, hasta políticas fuertemente restrictivas en esta materia. Lelio Mármora afirma que, “la construcción de las políticas migratorias se asienta, por un lado, en las diferentes percepciones que sobre las migraciones tienen distintos sectores de las sociedades de origen y recepción; por otro, en los argumentos que dichos sectores o los gobiernos utilizan para sustentar la

adopción de políticas específicas; y, en tercer lugar, por lo que los gobiernos entienden como *política migratoria*" (2002, p. 25).

De acuerdo con Lelio Mármora, en la actualidad se pueden identificar al menos tres grandes tipos de migraciones internacionales: "En primer lugar la de los pobres, desempleados y en gran medida excluidos de los mercados de trabajo u oferta laboral, que solo tienen acceso a los sectores informales o mas precarizados de las economías de las sociedades receptoras. En segundo lugar, la de los cuadros técnicos y profesionales que se movilizan, en forma cada vez más fluida, en mercados multinacionales, formales y exclusivos y que tiende a incrementarse en la medida en que se expanden los procesos de integración regionales. En tercer lugar, las migraciones forzadas por causas políticas o luchas étnico – tribales, cuya composición se confunde muchas veces con las primeras" (2002, p. 45 – 46).

Si bien las migraciones internacionales no son un fenómeno nuevo y, de acuerdo a las cifras porcentuales, son un fenómeno de menor magnitud de lo que fueron un siglo atrás, lo que sí ha venido aumentando es la percepción negativa de este fenómeno por parte de la opinión pública. Pues las migraciones pasaron de ser valoradas como un proceso positivo y deseable, a ser vistas cada vez más como un problema, incluso al nivel de conflicto social y/o político.

Mientras el ingreso promedio anual per cápita entre los países de bajos ingresos y aquellos con altos ingresos mantenga diferencias tan altas⁴, se mantendrá vigente una motivación central para las migraciones internacionales. Sin embargo, a diferencia de otros momentos históricos, hoy las realidades económicas dan como resultado altas tasas de desocupación también en los países desarrollados, lo que genera como consecuencia el aumento de la percepción de amenaza respecto a las migraciones. Los principios de la economía de mercado, que pregonan el libre movimiento de los factores que lo constituyen (capital, productos y trabajo), no se aplican a la libre movilidad de los trabajadores. En algunos casos los cambios demográficos hacen que estas

⁴ De acuerdo al Banco Mundial, en 1965 el ingreso promedio anual per cápita de los países con bajos ingresos estaba en USD 140 y el de los países industriales estaba en USD 270, para 1994 los primeros alcanzaban la suma de USD 380, mientras en los segundos había ascendido a USD 23.400.

restricciones sean lo suficientemente flexibles como para permitir reglamentar una inmigración selectiva. Aunque realmente la historia de los últimos siglos muestra que toda reglamentación migratoria fue siempre selectiva, generalmente por razones de nivel económico, de etnia, discapacidad, religión, idioma o edad. Esto se ve en nuestro continente desde las Leyes de Indias hasta las reglamentaciones migratorias que aplican los estados modernos.

Sin embargo, estas migraciones, incluyendo a los migrantes irregulares⁵, juegan un papel importante en la economía de las sociedades receptoras (es en general una mano de obramás económica y, en muchas ocasiones y especialmente en relación con los migrantes irregulares, permite que los empleadores puedan reducir costos al evadir reglamentaciones laborales y de seguridad social⁶). Así mismo, las remesas monetarias de los emigrados también juegan un papel de primer nivel en las economías de muchos de los países *expulsores*.

Las contradicciones frente a este fenómeno hacen que, a pesar de las muchas *disfuncionalidades* que presenta, también presente *funcionalidades* a las sociedades receptoras. Como afirma Mármora, “el *fantasma* de las migraciones cumple – en algunas sociedades – un doble rol; por un lado aparece como el necesario *enemigo externo* frente al que hay que aglutinarse; por otro, es el *chivo emisario* que explica los problemas internos que no pueden resolverse... Su demonización es funcional para los grupúsculos fundamentalistas que necesitan corporizar sus odios. Son funcionales para las clases medias frustradas por la decreciente calidad de sus vidas, que son convencidas y que necesitan convencerse de que la culpa de ello la tienen los pobres. Especialmente los pobres extranjeros, esos *depredadores* que abusan de los servicios del Estado y que generan inseguridad y más pobreza. Los migrantes son funcionales para los gobernantes que desplazan la culpa de sus

⁵ La UNCHR (Agencia de NU para los refugiados) calculaba la población mundial de migrantes indocumentados en 30 millones para el año 1994. El Instituto Nacional de Estadísticas de USA estimó esta población para su país, en el año 2000, en 7 millones. Se viene implementado en el lenguaje el término irregular (situación migratoria irregular) en cambio del término ilegal, el cual se ha usado tan frecuentemente en circunstancias de no garantía de respeto a los derechos humanos.

⁶ También habría que tener en cuenta el tráfico de inmigrantes, de acuerdo a la Organización Internacional para las Migraciones; las organizaciones delictivas dedicadas a esta actividad movían a finales de la década de los noventa 7 billones de dólares anuales producto de este delito.

errores en un *chivo emisario* que no tiene muchas posibilidades de desmentirlo. Son funcionales para los políticos que, colocando los atributos del enemigo en el *otro*, acumulan los votos del resentimiento y el miedo. Sobre todo cuando el *otro* no es un cliente electoral”(2002, p. 50).

Migraciones Forzadas Internacionales

El estudio del fenómeno migratorio suele centrar su mirada en la población migrante: las causas por las cuales se dan estas migraciones, la magnitud y características de estos flujos, las particularidades de la población que migra y las condiciones en las cuales se produce este *tránsito* y en las cuales se encuentra en su lugar de destino. Sin embargo, este fenómeno requiere ser abordado desde otros ángulos que permitan ampliar el panorama de la diversidad de intereses, concepciones y elementos que lo afectan y finalmente lo definen. De acuerdo a Paola Posada, “por un lado, pueden considerarse las motivaciones de las personas para tomar la decisión de migrar; por el otro, pueden comprenderse las motivaciones que poseen los Estados para afrontar la migración y su consecuente afectación de las condiciones sociales, políticas y culturales de los migrantes” (2009, p. 133).

El artículo 1º de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁷ y el Protocolo del Estatuto de los Refugiados de 1967, define como personas refugiadas a “cualquiera que tenga fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”(consultado en www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005)

⁷ Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, convocada por la Asamblea General en su resolución 429 el 14 de diciembre de 1950.

Junto con el paquete de instrumentos internacionales⁸ que surgen del sistema de Naciones Unidas como respuesta a los impactos humanitarios de las guerras y del autoritarismo de algunos regímenes, se amplía este concepto en el sistema interamericano a través de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984⁹.

Se considera a una persona como *refugiada* cuando cruza una frontera internacional, dejando atrás su país de residencia en contra de su voluntad por circunstancias que ponen en riesgo su vida y que están relacionadas directamente con un conflicto armado (de carácter internacional o interno) o por las situaciones políticas de su país de residencia. El ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados), es la agencia de NU encargada de velar por el cumplimiento de los acuerdos y normas internacionales sobre refugiados y de garantizar el respeto por el derecho a la protección internacional¹⁰

El número de personas sujetas a migración forzada internacional ha presentado oscilaciones importantes en la últimas décadas; de acuerdo al ACNUR (2007), en 1984 esta población se estimaba en 10.5 millones y se incrementó hasta los 14.4 millones en 1995, reduciéndose a 12 millones en el año 2000 e incrementándose nuevamente a los 14 millones para el 2005. Durante el siglo XX se presentaron grandes fenómenos de migración forzada, especialmente durante y después de las dos grandes guerras, tras la independencia y posterior división de la India y Paquistán, después de la Guerra de Corea, tras la anexión del Tíbet a la China y, en general, por las frecuentes guerras civiles posteriores a la descolonización en muchas zonas de

⁸“La ONU ha establecido siete instrumentos de derechos humanos que la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUR) define como «tratados de derechos humanos básicos». Estos comprenden dos pactos generales de protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y cinco convenios que ofrecen una protección más específica contra la discriminación racial y la tortura y que protegen los derechos de niños, mujeres y trabajadores migrantes”. Informe del GCIM, 2005. P 57.

⁹ Este instrumento amplía a la *violencia generalizada* como parte de los motivos que sustentan los temores de la persona afectada, lo cual constituye un avance importante en relación a los instrumentos de Naciones Unidas

¹⁰ Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados, garantizar que todos puedan ejercer el derecho a solicitar asilo en otro Estado y a disfrutar de él, identificar soluciones duraderas para los refugiados, tales como la repatriación voluntaria en condiciones dignas y seguras, la integración en la sociedad de acogida o el reasentamiento en un tercer país. El ACNUR también tiene el mandato de ayudar a las personas apátridas en todo el mundo.

África y Asia y por las numerosas dictaduras, incluyendo las dictaduras centroamericanas y las del Cono Sur en los 70s y 80s. De acuerdo a Brochman (1992), aproximadamente un 90% de los refugiados tiene como país de origen un país del tercer mundo, pero también el 90% aproximadamente de esos refugiados se asientan en otros países del tercer mundo y no van al mundo desarrollado. La explicación para esto es que la mayoría de los refugiados suele atravesar las fronteras terrestres en situación de grave riesgo para su vida y por lo tanto, llegan a países vecinos. En algunas ocasiones se generan por esta razón grandes campamentos de refugiados, que suelen convocar ayuda humanitaria internacional. Por su parte, Castles opina que el régimen de refugiados de los países ricos se ha transformado de manera fundamental a lo largo de los últimos 20 años, pasando de ser un sistema diseñado para recibir a los refugiados de la Guerra Fría provenientes de Oriente y para reasentarlos como exiliados permanentes en sus nuevos hogares, a transformarse en un “régimen de no entrada, diseñado para excluir y controlar a los solicitantes de asilo provenientes del sur” (2003, p. 14).

Cuando se habla de Migración Forzada también se incluye la migración forzada de personas dentro del territorio de una nación, este es el caso colombiano con su alta tasa de desplazamiento interno. De acuerdo a cifras de ACNUR (2007), aproximadamente 27,5 millones de personas alrededor del mundo se encuentran en situación de desplazamiento interno. La diferencia con los refugiados radica en que cuando una persona que huye cruza la frontera internacional de su país, él o ella se convierte en un refugiado y como tal deberían recibir protección internacional y ayuda; pero si una persona en circunstancias similares es desplazada dentro del país, se convierte en desplazado interno.

Migración Forzada Transfronteriza

Sin embargo, estas categorías, construidas con esfuerzo y con la intención de ampliar el marco de protección a todas aquellas personas que son afectadas

por estas situaciones¹¹, en algunas ocasiones resultan insuficientes para abarcar y atender de manera precisa a las personas víctimas de migración forzada en circunstancias cuando no se pueden aplicar de manera clara muchos de los criterios definitorios de estas categorías. Esta dificultad proviene fundamentalmente de dos realidades: una propia de la confusión que existe en conflictos irregulares, como el conflicto armado interno colombiano, donde se presentan particularidades no necesariamente abordadas en detalle por los instrumentos internacionales de protección, y otra que se desprende de las debilidades institucionales de los organismos estatales encargados de la garantía de respeto a estos principios. Dicha debilidad institucional no se limita a los organismos estatales y se extiende a las organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

En el marco del derecho internacional, toda aquella persona que cruza una frontera por las causas especificadas en el artículo 1º de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo del Estatuto de los Refugiados de 1967¹², está sujeta a la especial protección que le garantiza su condición de *refugio*, lo cual no solo le garantiza el no ser obligado a retornar al país de origen¹³ (situación que también puede cubrir a personas no abrigadas por el estatus de *refugiado*) sino que también lo hace sujeto de acceso a servicios sociales y le impone restricciones tales como la imposibilidad de visitar su país de origen (cuyo incumplimiento implica la pérdida de su reconocimiento como refugiado/a). Sin embargo, las

¹¹ Por supuesto, la construcción de estas categorías no tiene una motivación exclusivamente humanitaria, como ocurre en general con todos los instrumentos de protección a los derechos humanos; también razones ideológicas y de política internacional incidieron en su configuración (en opinión del autor, no existe tal cosa como una “neutralidad humanitaria” en los instrumentos de NU).

¹² Algunos autores señalan a esta legislación como una herramienta de occidente en su deseo de debilitar el bloque soviético durante la Guerra Fría y, en general, como un documento eurocéntrico. Paola Andrea Posada (2009) opina que a pesar de que actualmente la mayoría de las migraciones forzadas ocurren por causas como la violencia generalizada, el conflicto armado o la violación reiterada de otros derechos humanos, el Protocolo de 1967 sigue inmodificable, conservando las mismas restricciones para obtener la calidad de refugiado y considera que la causa de fondo para que esto ocurra es el interés de la comunidad internacional por establecer categorías políticas y jurídicas que constituyan barreras para las migraciones no deseadas.

¹³ De acuerdo a Namihas “El principio de no devolución (non refoulment) es hoy en día considerado columna vertebral del sistema jurídico protector de los refugiados, principio aceptado y reconocido, por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, como disposición que no admite norma en contrario, es decir, como parte del *jus cogens*... El principio de no devolución se conjuga armoniosamente con aquella que es solución idónea para el problema de los refugiados: la repatriación. Esta requiere responder a una decisión voluntaria del refugiado, y este requisito es tan básico que suele hablarse en general de *repatriación voluntaria*” (2001, p. 32).

características del conflicto interno hacen que las realidades fronterizas se presenten frecuentemente más complejas. Ocurre, por ejemplo, que personas que atraviesan la frontera huyendo del conflicto colombiano, tienen la doble nacionalidad (o por el contrario, no tienen documentación alguna); también puede ocurrir que cruzan la frontera y establecen a su familia fuera de la frontera (del lado Venezolano en este caso), pero regresan en el día a trabajar su parcela en territorio colombiano; se presenta también el caso de familias en donde uno de los cónyuges tiene una nacionalidad y el otro la otra; o que pertenecen a grupos étnicos con una condición migratoria especial (reconocida por ambos Estados y por lo tanto sin acceso al estatus de refugiado). Todas estas particularidades se complementan con las dificultades propias de zonas donde es muy débil la presencia de los Estados, donde el accionar de los grupos armados se desarrolla en ambos lados de la frontera; también culturalmente no existe una concepción clara de la frontera como efectivo límite de la soberanía de los Estados, ya que, tradicionalmente, las actividades económicas de acceso a servicios como educación y salud y de intercambio y encuentro social y comunitario, no han estado limitadas por la línea fronteriza¹⁴.

De acuerdo con el Documento Resultado del *Grupo de Trabajo Países Vecinos*, coordinado por Martha Ardila, “la emigración forzada o el desplazamiento transfronterizo puede concebirse como la prolongación de la situación de conflicto interno colombiano en un contexto en el que prima lo interméstico - vinculación entre lo interno y lo externo - y en el que se mezclan las causas que originaron la expulsión de la población, los contactos con familiares y/o amigos, y la respuesta de los países vecinos -tanto del gobierno como de la población local-“ (2003, p. 3).

Por lo tanto, la categoría de Migración Forzada Transfronteriza no existe como tal en el Derecho Internacional de los Refugiados, aunque sea este el marco jurídico que le es propio. Se ubica dentro del área de estudio de las Migraciones Forzadas y resulta de gran utilidad para abordar el estudio de estas realidades fronterizas, presentes en el caso colombiano pero no

¹⁴ Suele atribuirse a Arturo Uslar Pietri haber sido el primero en señalar que la zona fronteriza colombo venezolana no era propiamente Venezuela ni propiamente Colombia sino un *tercer Estado*.

exclusivas de nuestra realidad; también en Centroamérica se presentó en el pasado una situación similar, situación dolorosamente repetida en diferentes puntos de África¹⁵ y Asia¹⁶.

Marco Teórico

Ciencia Política y Migraciones

La historia, la sociología, la antropología y la economía, son disciplinas que progresivamente han hecho el ejercicio de análisis del fenómeno migratorio. Más recientemente también el derecho y la ciencia política se han aventurado al abordaje de algunos aspectos de este fenómeno. Por supuesto, los modelos de análisis para explicar las causas y características del comportamiento migratorio y sus efectos, corresponden a modelos analíticos en gran medida determinados por los intereses propios del respectivo campo disciplinario.

Desde la perspectiva de la ciencia política, tres cuestiones relevantes guían la argumentación que desarrolla Hollifield: “a. El control o responsabilidad del Estado – nación para establecer la regulación de ingreso o salida de su territorio; b. El impacto de la migración en las relaciones internacionales; y c. La estrecha vinculación entre esos dos aspectos y los temas relacionados con ellos: Control de fronteras; política exterior; soberanía; seguridad nacional; identidad nacional; derechos ciudadanos; comportamiento político y la política en sí misma” (2000, cap 6). Este enfoque se desprende de los postulados neoclásicos y autores como Christina Boswel lo enmarcan en la corriente neoinstitucionalista (en contrapunteo con la corriente de la economía política).

¹⁵ Entre los 2,3 millones de refugiados del África subsahariana que, según la definición de ACNUR, sufren una situación de refugio prolongado (es decir, más de 25.000 refugiados en el exilio durante más de cinco años), hay personas procedentes de ocho naciones: Angola, Burundi, Eritrea, Liberia, República Centroafricana, República Democrática del Congo (RDC), Somalia y Sudán (Darfur y el Sur). Cifras de Acnur.

¹⁶ En Asia se destacan cuatro casos de problemas de migraciones forzadas prolongadas: el de la minoría étnica lhotshampa de Bhután en el sureste de Nepal y noreste de India; el de disidentes políticos y minorías étnicas de Myanmar en Tailandia y de los musulmanes rohingyas de la provincia de Arakan de Myanmar en Bangladesh; el de los tibetanos en India y Nepal y, finalmente, el de los afganos en Pakistán e Irán.

En la misma dirección y de acuerdo a Pablo Nicolás Biderbost (2010), se delinearon tres líneas diferentes de investigación por medio de las cuales la Ciencia Política ha integrado a las migraciones en su foco de estudio: Una primera tiene por objeto entender cuál ha sido el comportamiento de las autoridades políticas en materia de control migratorio, específicamente su desempeño en el establecimiento de reglas de ingreso y egreso de población inmigrante; un segundo tipo de aproximación busca explicar cómo en el plano de las relaciones internacionales las migraciones están ayudando a transformar el concepto tradicional de soberanía y de qué manera están afectando a la seguridad interna de los Estados; y, en una tercera línea de investigación, los politólogos se preocupan por profundizar en las características políticas de los procesos de incorporación en los países receptores de los inmigrantes, teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la vida social, tales como la laboral, económica, cívica, cultural y religiosa. Esta línea de investigación parte del supuesto de que la inmigración modifica los patrones sociales y, al generar estos cambios sociales, induce respuestas políticas, con lo cual también el sistema político se ve afectado. A tales efectos, se ha procedido a estudiar cuál es la conducta de los Estados (facilitadora u obstaculizadora) en la conversión de los inmigrantes en nuevos ciudadanos. Biderbost, más que adherirse o proponer una teoría distinta, lo que hace es una sistematización de lo que han sido los puntos de encuentro entre la Ciencia Política y los procesos migratorios.

A juicio de algunos autores, la mayoría de los estudios que desde la ciencia política abordan el tema migratorio internacional, “se interesan por explicar las respuestas a los procesos migratorios a partir de factores propios del juego político o la estructura de relaciones – sociales, económicas, institucionales- que en una sociedad determina la distribución del poder y de los recursos. Ya sea entre Estados para el ámbito de las relaciones internacionales –esfera de la alta política- o entre instituciones, grupos e individuos, para el ámbito de las relaciones sociales y políticas en un nivel medio de análisis” (Ceballos, 2007, p. 301).

Se ha consolidado, por lo tanto, un marco teórico que permite abordar las migraciones internacionales y la manera como estas impactan en las relaciones

internacionales interestatales. El comportamiento migratorio¹⁷ y sus características, no solo son una variable que responde a las respuestas sociales o a las políticas públicas que en esta materia existen tanto en los países de origen como de destino, son también una variable que interactúa con estas políticas públicas y con las respuestas sociales que se dan en dichos países. Para que los fenómenos migratorios incidan en los contextos políticos se requiere que sus rutas, estrategias y su magnitud, afecten asuntos importantes que sean de interés del Estado y que, por este camino, logren afectar las relaciones de poder en el país de origen, en el país de destino o en ambos países. Hoy es claro que los fenómenos migratorios afectan las percepciones sociales que sobre este fenómeno existen y también que afectan las leyes y reglamentaciones sociales que tienen que ver con él. También es claro que las características de estos flujos y estrategias migratorias deben adaptarse a la existencia de estos marcos legales (y a las cambiantes voluntades políticas que afectan la manera en que este marco legal se aplica)¹⁸.

Política de Migración Internacional

Algunos aspectos que conforman la agenda política internacional han tenido mayor atención y debate por parte de los teóricos que han abordado este fenómeno. Una síntesis de estos esfuerzos debería tener en cuenta:

¹⁷ De acuerdo a Ana María López Sala “los movimientos migratorios solo pueden ser comprendidos en el contexto de un análisis histórico que identifique las principales transformaciones experimentadas en una sociedad concreta. En otros términos, no se acepta la existencia de leyes universales que expliquen las migraciones; por el contrario, cada período histórico da lugar a condiciones estructurales específicas, que requieren instrumentos conceptuales adecuados. A este tipo de análisis puede efectuársele la crítica opuesta al enfoque individualista: si este reduce la explicación a la suma de elementos microsociales, aquél se limita a identificar las fuerzas que operan a escala macrosocial. Y no nos sirve para conocer por qué en condiciones similares unos grupos emigran y otros no o por que eligen un destino y no otro” (2005, p. 26).

¹⁸ Con el propósito de identificar la articulación en sistema de los múltiples asuntos que encierra el concepto de migración internacional, algunos autores coinciden en agruparlos en cuatro niveles: Macrosistémico, Exosistémico, Nivel Micro y Nivel Individual. Los problemas relativos a cada grupo se identifican de la siguiente manera: Nivel Macrosistémico: Derechos humanos – Género- Globalización económica – Migración y desarrollo – Régimen internacional. Instituciones y normas – Salud – Vulnerabilidad – Xenofobia y discriminación. Nivel Exosistémico: Conflictos armados y catástrofes naturales – Refugio – Fronteras- Integración y comercio – Integración asimilación, multiculturalismo, transnacionalismo e identidades – Mercados laborales – Políticas – Sistemas de información Nivel Micro: Comunidades y diásporas – Familia – Redes – Remesas – Status migratorio-Tipos de movilidad – Tradición migratoria. Nivel individual: Biografía- Calificaciones- Decisiones individuales- Sexo y edad- Escolaridad- Perfil psicosocial (Cepal, 2003).

A. La Globalización y los cambios mundiales que se vienen dando integran también los aspectos económicos, sociales y culturales con los flujos migratorios. La soberanía y la autoridad del Estado-nación pueden verse retadas a través del comercio, las inversiones extranjeras y la migración. En particular esta última representa un desafío en el sentido de que el movimiento (no autorizado) de individuos a través de las fronteras nacionales puede violar el principio de soberanía, el cual exige un cierto grado de delimitación y cierre territorial. Siguiendo a Hollifield, “en todas las regiones del planeta, con excepción de Europa occidental, las fronteras son sacrosantas y constituyen un rasgo fundamental de la organización del sistema internacional. Las migraciones pueden llegar a cambiar la composición étnica de las sociedades en una forma que no pueden hacerlo el comercio de bienes o los flujos financieros internacionales, y también pueden deshacer lo que Rey Koslowski (2000) ha descrito acertadamente como *el régimen de mantenimiento de fronteras demográficas*. Finalmente –y esto es más importante- desde el punto de vista del liberalismo político la ciudadanía o el pueblo (demos) se puede transformar de modo tal que llegue, incluso, a violar el contrato social, socavar la legitimidad del gobierno y la misma soberanía del Estado. Así, la migración puede ser percibida como una amenaza a la seguridad nacional y puede llevar a conflictos en los estados, y entre ellos. Esta es la paradoja liberal: la lógica económica del liberalismo es de apertura, ¿pero la lógica política y legal es de cierre? ¿Cómo pueden los estados escapar de ella?” (2007, p. 69).

El argumento más común para explicar las migraciones es que estas dependen, fundamentalmente, del mercado. Este enfoque parte de la visión liberal y prioriza la economía política. De esta manera, la explicación es que los trabajadores que se encuentran en el país de origen con situaciones de desempleo, recesión económica, inestabilidad socio – política y/o con situaciones de fuerte desigualdad económica, migrarían hacia centros industrializados donde la demanda de mano de obra es mayor y las condiciones laborales y/o salariales sean más favorables. Esta argumentación no da mayor importancia a otros

aspectos como los culturales, los vínculos sociales o políticos (que explican, por ejemplo la población de refugiados). Esta argumentación (enmarcada en un enfoque neoclásico) ha influido grandemente en las políticas migratorias aplicadas (lo cual ayuda a explicar las barreras legales y físicas a la migración). Sin embargo, las diferentes estructuras económicas internas de cada Estado y su rol en la economía mundial, son también elementos que determinan no solo las formas y magnitudes de las migraciones, sino el impacto de estas migraciones en los países de origen y destino y, por lo tanto, en la configuración de las percepciones y de las políticas públicas a este respecto. Las inequidades profundas que se mantienen en el orden económico mundial y los procesos históricos que las explican, también resultan definitivas para entender las características e intereses que configuran el fenómeno migratorio y las políticas migratorias que de él se derivan (y también que lo determinan). Sin embargo, este postulado es cuestionado por algunos autores. De acuerdo a Guarnizo(2006),el mercado no puede sustituir la relación entre Estado y migrantes, ya que esta es fundamental en la conformación de las relaciones transnacionales (las cuales son generadas y sostenidas por los migrantes), así como de sus efectos en el país de origen; esta relación Estado– migrantes presenta permanentes contradicciones e interrogantes.

- B. Sin embargo las migraciones no pueden solo entenderse como un fenómeno en el cual algunas fuerzas productivas se trasladan de una región a otra. Estas migraciones también implican un escenario de mutuo *intercambio* entre las sociedades de origen y de llegada. Esta relación abarca, por supuesto, temas económicos (remesas, impacto en los mercados laborales y transferencia de habilidades y saberes en la producción, el intercambio y el consumo), pero también abarca variables relacionales, culturales y, en general, todas aquellas que configuran la identidad nacional. Como señala Guarnizo, “a nivel microestructural, la consolidación y maduración de las redes sociales transnacionales sirven no sólo para allanar el camino para los flujos recientes de colombianos,

sino que funcionan también como brújula que orienta el destino final que los nuevos emigrados toman. Familiares, amigos, vecinos y paisanos, radicados en el exterior en las últimas cuatro décadas, abren puertas y facilitan la salida para aquellos cuyas vidas y expectativas en el país resultan insostenibles. La vieja generación de migrantes provee apoyo logístico e informativo para los recién llegados, que va desde dar información y consejería sobre el sistema migratorio y la sociedad receptora en general, hasta la provisión de apoyo legal, vivienda, empleo y préstamos para financiar la jornada” (2006, p. 87).

C. El desarrollo de los derechos humanos ha llevado al planteamiento cada vez más claro en el sentido de que su reconocimiento pleno no tiene que estar necesariamente vinculado al acceso a la ciudadanía. Esto por supuesto no es real en ningún Estado en la actualidad¹⁹. Se ha avanzado en el sentido de que muchos de los actuales Estados han ampliado el reconocimiento de los derechos de sus ciudadanos (existiendo aún Estados abiertamente totalitarios y otros muchos con serias dificultades para garantizar un verdadero respeto a la dignidad humana). Sin embargo, el reconocimiento pleno de los derechos de los no ciudadanos, continúa con muy grandes restricciones incluso en aquellos países más comprometidos con la causa de los derechos y las libertades. En palabras de Ruiz, “la construcción de un concepto de ciudadanía que permita abrir a los inmigrantes la condición de ciudadanos es un objetivo que aún está lejos. De momento, todavía buena parte de ellos aspiran simplemente a la visibilidad, es decir, a un status de residencia que permita unas condiciones de estabilidad y seguridad. Pero eso, a todas luces es insuficiente. Se trata de conseguir que quienes, como ellos, contribuyen al bienestar común y sufren la ley, puedan participar en las decisiones sobre ese bienestar común y, por tanto, a crear la ley. Se

¹⁹ De acuerdo a Ana María López Sala “los Estados soberanos reúnen gran parte de las competencias a la hora de decidir qué extranjeros desea admitir, pero las medidas adoptadas en esta materia han entrado en contradicción, en algunos casos, con el respeto por los derechos fundamentales. La tensión aparece fundamentalmente en algunas esferas: en el tratamiento de los inmigrantes irregulares en el interior del territorio, en las fronteras y en aguas jurisdiccionales, en el deber de auxilio, en los procedimientos vinculados al régimen sancionador, en la gestión de flujos de solicitantes de asilo, etc.” (2005: 20).

trata, en otras palabras, de concretar las condiciones para su integración política. No es una utopía” (2008, p.69).

- D. El abordaje más relevante para el presente estudio es explicado a continuación, que se refiere al impacto de las migraciones internacionales en las relaciones entre los Estados. Esta conexión se presenta en doble dirección: por una parte, y de manera más obvia, a la forma en que las relaciones internacionales de los Estados afectan las migraciones internacionales; pero también a la forma en que los intereses propios de la política exterior se pueden servir de dichas migraciones para el logro de sus fines. Existen a este respecto diferencias en el enfoque por parte de los teóricos que abordan este tema, fundamentalmente separados por el papel que asignan al Estado. De esta manera, encontramos por una parte una corriente conocida como política de inmigración internacional, que incorpora dos niveles de análisis, uno el de la alta política, en el campo de las relaciones internacionales; y el otro, el de la política doméstica, en el campo de regulación a la inmigración y de acceso a la ciudadanía (Ceballos, 2007). Un segundo campo se enfoca en el impacto de la inmigración en la política exterior de los Estados (tanto receptores como emisores) y, por tanto, en las relaciones internacionales. Como afirma López, “los Estados modernos no son mónadas, sino que existen formando parte de un sistema de Estado interactivo y complejo que requiere una comunicación constante y normalizada, así como diversas formas de intercambio. Los intercambios de población, al igual que el intercambio de bienes y mercancías, de tecnología o de ideas, afectan a las políticas. Pensemos, por ejemplo, en el peso de los flujos migratorios en la agenda de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, Turquía y la Unión Europea o España y Marruecos. Son muchas las ramificaciones derivadas de esta esfera: desde su impacto en la seguridad nacional, en la lealtad política o en la soberanía, hasta la interacción con los regímenes legales internacionales o con las políticas de refugio” (2005, p. 26).

De manera general se pueden agrupar en cuatro áreas temáticas los debates fundamentales que se desarrollan en torno a las migraciones: 1. Comportamientos migratorios y su relación con los cambios en la economía mundial; 2. Relación de continuidad, dinámicas e interdependencia con otros factores, tales como los culturales e históricos; 3. Régimen internacional de derechos para explicar las migraciones y la respuesta institucional; y 4. Papel del Estado en el control de los flujos migratorios.

La hipótesis de trabajo de la presente investigación es que la migración de Colombianos a Venezuela, específicamente la que se refiere a la migración forzada transfronteriza, ha tenido impacto en las relaciones interestatales entre los dos países y, también, que los altibajos de estas relaciones han afectado los flujos de estas migraciones forzadas. Este impacto se reflejaría en la manera reactiva en que el Estado venezolano ha diseñado y aplicado las políticas públicas relativas a este punto (desde los controles fronterizos hasta las políticas de migración y refugio); también, en el nivel de presencia (y eventual instrumentalización) de este tema en las agendas binacionales, en las posibles exigencias o reclamos que las autoridades locales hacen a sus respectivas capitales para atender esta situación, en las presiones de sectores de la sociedad civil de cada país (y de organismos internacionales) para enfrentar este fenómeno (preocupación pública por los problemas de seguridad, delincuencia, etc), en los cambios que pueda provocar en la forma como la opinión pública de cada país percibe las relaciones con el país vecino. A su vez, la aplicación de medidas de atención humanitaria, de seguridad, de ampliación o restricción de la integración y cooperación entre los dos Estados, influiría en el volumen, la visibilidad y las condiciones de vida de los flujos de la migración forzada transfronteriza.

SEGUNDA PARTE

Antecedentes de las migraciones colombianas a Venezuela

El Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano, para contar con información sobre los colombianos residentes en el exterior, por un lado acudió a los registros consulares²⁰ y, por otro lado, utilizó estimaciones que partían de los flujos migratorios pasados. También tuvo en cuenta las cifras de países similares a Colombia y algunos elementos que evidencian la presencia de colombianos en cada uno de los países extranjeros. Los resultados muestrandiferencias significativas. Se tiene, por ejemplo, que en el año 2005, si bien los registros consulares dieron una cifra de 729 mil colombianos, el estimado que incluye los no registrados supera los 5 millones de personas, distribuidos principalmente en los siguientes países: En Venezuela, donde había 265.000 personas registradas en el consulado, el número de personas, al contabilizar aquellos no inscritos, era aproximadamente de 2.3 millones; en los Estados Unidos, pese al registro de 258.173 personas, habría una comunidad un poco superior a los dos millones de personas; en orden de importancia seguirían España, Ecuador y Gran Bretaña, con un total de aproximadamente cinco millones de personas.

Estos datos varían mucho dependiendo de la fuente que se utilice. Por ejemplo, de acuerdo a los censos de población, para el año 2000 esta población era de 1,503.791 personas, siendo Venezuela el país con mayor número de Colombianos (608.691 personas) y, siguiendo en orden de importancia, EEUU, España y Ecuador.

Por otra parte, la mayoría de los expertos coinciden en que la fuente más precisa es el Censo de Población de 2005 (Dane), según el cual 3.331.107

²⁰ Que por supuesto es una información cuyo resultado es menor al total de residentes en el exterior.

colombianos residen en el exterior, lo que porcentualmente significa el 8.08% de la población total residente en el país. Este censo permite también establecer los principales destinos de la emigración de colombianos: Estados Unidos es entonces el primer receptor de colombianos, 35.3% de los emigrantes reside en este país; como segundo receptor de importancia estaría España, con un total de 23.4%; y, en tercer lugar, seguiría Venezuela, con el 18.5% del total de los colombianos que residen en el exterior. En conjunto, estos tres países dan cuenta entonces de las tres cuartas partes de los colombianos en el exterior.

Al mirar los censos de población de Venezuela se observa que el número de colombianos, residenciados entre los años 1951 a 1971, tuvo una importante variación al pasar de 45.969 a 102.314 personas(Mármora, 2002). Estas corrientes migratorias provenían mayoritariamente de la Costa Atlántica y Antioquia y se dirigían en mayor medida hacia el estado Zulia; por otra parte, los residentes en los departamentos de Santander, Cundinamarca, Boyacá, Huila y, en general, de la región andina, se trasladaron hacia el Táchira, Barinas y Portuguesa, fundamentalmente. Caracas siempre fue considerada como uno de los grandes polos de atracción para los migrantes colombianos.

Entre los años de 1972 y 1974 se dio un alza considerable en los precios internacionales del petróleo, lo cual generó un aumento del 250% en los ingresos fiscales de la República Venezolana, lo que llevó a una expansión de la capacidad financiera del gobierno para implementar un gran plan de desarrollo. Ante este escenario, que requería abundante mano de obra,el entonces Consejo Nacional de Recursos Humanos aplicó medidas para el reclutamiento de trabajadores extranjeros. De acuerdo con Álvarez, “los tres componentes básicos de esta nueva política de inmigración fueron: La creación de un organismo encargado del reclutamiento de trabajadores extranjeros conocido como PRH; la firma de tratados bilaterales para la *importación* de trabajadores, por ejemplo con España y Portugal; y la firma de un Convenio sobre la libre circulación de trabajadores entre los miembros del Pacto Andino. Este último tenía como uno de sus objetivos la legalización de los indocumentados, a fin de evitar la masiva migración ilegal” (2004, p.193).

El gran ingreso de migrantes llevó a Venezuela a implementar un programa de inmigración mucho más selectivo, razón por la que en 1976 se centralizó el otorgamiento de visas a través de la Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX), del Ministerio del Interior, y se dio la suspensión de visas para turistas y la creación de un permiso de trabajo como documento complementario de la visa de ingreso. Según datos de Gómez y Rengifo, citado por (Álvarez, 2004), la población colombiana residente en Venezuela tuvo un importante crecimiento del 194% entre 1970 y 1990, siendo la principal razón la laboral y la mayoría de migrantes, adultos jóvenes.

En el contexto de las áreas fronterizas colombo-venezolanas ocurren los mayores flujos migratorios de los países andinos. Estos movimientos migratorios se han visto influenciados por las ventajas comparativas y de atracción que, tradicionalmente, ha ofrecido Venezuela como país petrolero. Esta condición de economía dependiente de la renta petrolera ha generado la capacidad de absorber población migrante para ser incorporada a las diversas actividades económicas que éste le imprime a la economía nacional. De acuerdo a Raquel Álvarez de Flores “se observa un movimiento migratorio que va, desde la migración rural-rural, a la rural-centros urbanos intermedios, hasta las que concluyen en los centros urbanos donde las oportunidades de empleo se convierten, para los colombianos, en las motivaciones esenciales para optar por migrar hacia este país, siendo la migración laboral la que ha prevalecido en la dinámica migratoria de los dos países. Así, se observa como Venezuela, desde los años 50, ha sido país receptor de las corrientes migratorias provenientes de Colombia, las cuales alcanzaron el mayor índice de población extranjera en el país en las décadas de los 80 y 90, cuando Colombia aportó, respectivamente el 77% y el 76%, del total de migrantes intracomunitarios en Venezuela. Igualmente, nuestro país contribuyó al 83% y el 82 puntos porcentuales de todos los migrantes andinos para las décadas mencionadas, siendo la migración de mayor cuantía en América Latina” (2004, p. 200).

Para los migrantes colombianos los estados limítrofes de Zulia, Táchira y Apure ocupan un lugar preferencial, por estar próximos al límite internacional y por ser

escenarios de un intercambio fluido de mercaderías y servicios. Sin embargo, otros migrantes colombianos permanecen en estos Estados sólo el tiempo necesario para trasladarse posteriormente a los estados del centro del país, como el Distrito Federal, Aragua, Miranda y Carabobo, lugares a donde van buscando mayores oportunidades de trabajo, vivienda y servicios.

William Mejía Ochoa (2009), plantea que la agudización y degradación del conflicto colombiano, a partir de los 90, modificó el cuadro de las migraciones colombo-venezolanas (además de la implementación de los distintos Planes de Seguridad, como el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y el Plan Patriota, como instrumentos para contrarrestar los efectos del narcotráfico, la guerrilla, la inseguridad social y el desequilibrio económico). Estos flujos migratorios se encuentran revitalizados en la actualidad, pero con las características de migraciones forzadas.

Migraciones Forzadas de colombianos

De acuerdo a cifras de ACNUR(2010), de los 600.000 latinoamericanos que se encuentran en situación de refugio, aproximadamente el 76% es de origen colombiano. Carlos Ernesto Ortega afirma que los principales países latinoamericanos receptores de población refugiada son aquellos limítrofes con Colombia: Venezuela (200 mil refugiados); Ecuador (135 mil); Panamá (17 mil) y Brasil (4 mil). Costa Rica, sin tener frontera terrestre, está en el cuarto puesto con 19 mil personas en situación de refugio. En estos cinco países se concentra el 97% del total de la población refugiada que reside en países latinoamericanos, en su gran mayoría de origen colombiano.

En el año 1999, a raíz del enfrentamiento entre los grupos guerrilleros colombianos y las Autodefensas en la región del Catatumbo -región colindante con Venezuela- se produjo el desplazamiento de más de 3 mil personas hacia la zona fronteriza venezolana. De acuerdo al informe de 2005 de la Consejería en Proyectos (PCS), este hecho de 1999 hace que se perciba por primera vez la situación de refugiados colombianos en territorio venezolano, por razones de índole de política interna colombiana. Esto no ocurrió solo en la frontera con

Venezuela, también fue visible en las fronteras de Colombia con Ecuador y Panamá.

La supervivencia del conflicto armado, que vive Colombia desde mediados del siglo pasado, ha impactado en la radicalización y degradación de los movimientos migratorios, acentuando el desplazamiento interno y la migración forzada hacia los países vecinos. En este escenario, la decisión de migrar no obedece únicamente a un acto voluntario, sino a diferentes tipos de presiones. A la par del conflicto, está la pobreza, la violencia estructural y la exclusión social, todos los cuales son fenómenos motivadores para que los/as colombianos/as migren.

El éxodo transfronterizo es de mayor magnitud en la medida en que existen mayores posibilidades físicas y geográficas de acceso a dichos países. Así, los números de población colombiana refugiada en Brasil y Perú no son, al menos hasta el momento, muy altos, esto a pesar de los más de 3200 Km. de fronteras entre Colombia y estos dos países, pues es un área que corresponde a la región amazónica, donde no existen carreteras ni centros urbanos importantes. Algo similar sucede con Panamá, una frontera pequeña pero difícil de atravesar debido al Tapón del Darién²¹. En contraste, es amplio el volumen de población desplazada que desde Colombia escapa hacia países como Ecuador y Venezuela.

Ecuador es el país que tiene el mayor porcentaje de población refugiada reconocida, al concentrar el 60% de los casos; y, así mismo, es el país con el mayor número de solicitantes de refugio en Latinoamérica. De acuerdo a estimaciones de ACNUR(2007), la población colombiana que potencialmente requiere de protección internacional es mayor en Venezuela, ya que ronda las 200 mil personas frente a las 135 mil estimadas para Ecuador.

²¹ A pesar de esto, en esta frontera se han dado situaciones de desplazamiento forzado transfronterizo mayores que las dadas con Perú y Brasil. Un ejemplo de esto se da en el año 2000, cuando al menos 284 desplazados colombianos entraron en la comunidad panameña de Jaqué, en la provincia de Darién, procedentes de Juradó, en Colombia; y, posteriormente en 2001, 151 desplazados colombianos se les sumaron. (Fuente; José Del Carmen Serracín, director de la Oficina Nacional para la Atención a los Refugiados (ONPAR), adscrita al Ministerio de Gobierno. 2001).

Colombia ocupa el segundo lugar en el listado de países con mayor número de población desplazada interna (PDI) en el mundo. Según las cifras oficiales de Acción Social de la Presidencia de la República, el número de desplazados es de 3,3 millones de personas, y según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la cifra llega a los 4,9 millones de personas. A continuación se presenta un cuadro que muestra los países que tienen el mayor número de población en situación de desplazamiento forzado interno.

Sudán	4.9 millones
Colombia	3.3 millones
Irak	2,76 millones
Congo	1.9 millones
Somalia	1.5 millones
Pakistán	1.2 millones

Fuente, informe anual ACNUR 2007.

Las principales causas para estas formas de movilidad forzada son, de acuerdo a CODHES(2009), la permanencia de estructuras paramilitares y las acciones de los grupos subversivos, actores armados que siguen despojando a miles de campesinos e indígenas de sus tierras para ejercer control sobre el territorio y el tráfico de drogas, haciendo uso de la violencia, el terror y el asesinato. También la intensificación del conflicto entre el Estado y los grupos irregulares, dejando en medio y expuesta a la población civil (este escenario se repite en las disputas entre los mismos grupos irregulares por el control del territorio). Otra causa son las acciones oficiales contra los cultivos ilícitos (fumigaciones y erradicación manual), también la violencia y la delincuencia en las ciudades, y el desplazamiento intra urbano, el reclutamiento forzado por parte de los grupos irregulares, especialmente de menores de edad, constituye otra razón para esta movilidad forzada. La agresión sexual contra las mujeres por parte de los actores armados (como práctica de guerra), también es una causa importante, así como las ejecuciones extrajudiciales, más conocidas como “falsos positivos”, realizadas por miembros del ejército. Finalmente se añaden

la acción de grupos armados que sirven a intereses de proyectos económicos mineros, madereros, petroleros, de agro combustibles y energéticos, entre otros.

En Ecuador, Venezuela y Panamá, el número de personas en situación de refugio en el periodo 2000 a 2010, de acuerdo al análisis de CODHES (2009), se ha multiplicado por más de 100. En los años noventa el número de población en situación de refugio en estos países osciló entre 1.500 y 3.500 personas, mientras que en la presente década, el número ya supera las 360 000 personas.

De acuerdo a Adriana González Gil (2009, p. 117), “antes de la agudización del conflicto, aunque había cierta presencia de grupos irregulares, particularmente de guerrillas, en la mayor parte de las zonas fronterizas colombianas, en especial en áreas cercanas a Venezuela, su actuación solo correspondía a un pequeño porcentaje de la presencia nacional de estos grupos. El ELN, desde Saravena, incursionó en suelo venezolano más o menos cada año entre 1983 y 1995 a través de ataques, en especial a la Guardia Nacional Venezolana, justificándolos como respuesta a las represalias de aquella contra campesinos colombianos migrantes...y aunque tales acciones tensionaban la relación, el ejército venezolano emprendió la *persecución en caliente* de la guerrilla, a la que por entonces asumía como enemigo común”

Un elemento fundamental en el agravamiento de la situación de seguridad de las comunidades fronterizas y, por tanto, como elemento que estimula las migraciones forzadas (internas y transfronterizas), se refiere al impacto de la presencia de los cultivos de uso ilícito y de las dinámicas que trae todo el negocio del narcotráfico y su persecución por parte del Estado. Este elemento explica en parte el fortalecimiento del accionar de los grupos armados y su presencia en territorios sin mayor atractivo estratégico. De acuerdo con la citada autora, “por su carácter ilegal, los cultivos tendieron a ubicarse en zonas aisladas, por fuera de la frontera agrícola, principalmente en áreas limítrofes con Venezuela y Ecuador, así como a través de todo el cinturón del pacífico... Tal hecho generó hacia estas zonas movimientos internos de población, que

se sumaron a aquellas que habitaban previamente esas áreas...Es así como en esos territorios el juego de intereses en el negocio de guerrilla, narcotraficantes y paramilitares (con dificultades en muchos casos para diferenciar unos de otros), sumado a la acción de las fuerzas armadas del Estado para combatirlos y para erradicar los cultivos y laboratorios, entró a definir el derecho a la vida y a la permanencia de las comunidades” (2009, p. 61).

Los países vecinos han respondido ante la presencia del conflicto armado en sus fronteras -con todo y sus consecuencias- con acciones reactivas bilaterales; así han evidenciado el temor de la posible intromisión en sus territorios de otros actores, como es el caso de personas pertenecientes a grupos alzados en armas, así como el traslado de los cultivos de uso ilícito a sus territorios. Para afrontar esta situación, los vecinos han pedido mayor presencia del Estado colombiano en sus fronteras, reforzando las brigadas y aumentando el pie de fuerza. Mientras el gobierno venezolano teme el desbalance militar, Brasil considera con preocupación un mayor involucramiento en su frontera con Colombia. En general, los países limítrofes con Colombia se ven afectados por la población inmigrante que llega a su territorio, y por el aumento de la criminalidad en las fronteras. Esto fortalece los vínculos con el tema militar y económico, colocando en un segundo lugar la crisis humanitaria que genera el desplazamiento poblacional. También los países vecinos de Colombia han aumentado la militarización de sus fronteras. González (2009) afirma que Brasil las protege con 28.000 hombres, Venezuela con 20.000 y Ecuador con 15.000 –tres veces más que los que tenía en la guerra contra el Perú -.

Descripción de la zona fronteriza colombo - venezolana

Para quienes vivimos lejos de las fronteras es fácil olvidar la complejidad social, cultural y económica que configuran estos espacios²², especialmente cuando estas zonas fronterizas corresponden a regiones históricamente apartadas de

²² 12 departamentos, 67 municipios y 6.301 kilómetros colombianos son fronterizos y presentan una población aproximada de 4.872.935 habitantes

los centros de poder nacionales, lejanas física y culturalmente de las capitales en donde se toman las grandes decisiones de la nación. La zona de frontera colombo venezolana hizo parte durante siglos de una misma entidad política, su economía estuvo siempre fuertemente interconectada, hubo permanente intercambio de bienes, de relaciones familiares, de ideas, de elementos simbólicos comunes²³. Estos lazos físicos y simbólicos no han sido rotos por los esfuerzos de los Estados de consolidar las respectivas identidades nacionales. Todo aquel que viaja a Arauca a Cúcuta o a Maicao percibe rápidamente como *la raya* no es un límite infranqueable para sus habitantes, es un elemento importante que se incorpora a un entramado rico en elementos que definen una profunda relación. Pasar la frontera y llegar a San Antonio o San Cristóbal no implica abandonar completamente Colombia, tal como Cúcuta y los cucuteños no son completamente ajenos al ser venezolano, si puede decirse que existe tal cosa como un “ser colombiano” o un “ser venezolano” que vaya mucho más allá de un “sentirse colombiano” o “sentirse venezolano”.

Socorro Ramírez(2008, p. 139) plantea que,“las zonas fronterizas han surgido en virtud de procesos históricos previos, simultáneos o posteriores a la fijación de límites territoriales entre las naciones. En el futuro, estas zonas se seguirán transformando y es posible que den lugar a nuevas formas de organización social y política, donde la espacialidad responda a lógicas más acordes con los procesos de desterritorialización y con flujos y redes más móviles que las del actual Estado territorial, el cual está ligado a estructuras más o menos estables”.

La frontera más extensa de Colombia es la que comparte con Venezuela (2.219 kilómetros). Tres de los estados fronterizos -Zulia, Táchira y Apuresuman 915 kilómetros de frontera con Colombia, y colindan con los departamentos colombianos de Guajira y Cesar, Norte de Santander, y

²³ Autores como Rodríguez sostienen que “La frontera debe considerar dos nociones: la linealidad y la zonalidad. La primera tiene relación con la necesidad del Estado de establecer un espacio de control soberano por lo cual esta noción tiene una connotación de carácter jurídico. La zonalidad, por su parte es un término que tiene que ver con una visión económica y social y con el ámbito en el cual se interrelacionan personas que desarrollan actividades de intercambio en materia económica, cultural, comercial y humana. En este proceso se van construyendo vínculos e intereses comunes que tienen un valor que va más allá de la ciudadanía de quienes habitan o transitan por estos territorios” (2007, p. 57)

Arauca²⁴, respectivamente. El territorio correspondiente al Estado Amazonas abarca 1.304 kilómetros de frontera en total y colinda con los departamentos colombianos de Vichada y Guainía.

Esta larga frontera presenta características muy variadas a lo largo de su recorrido. Esta heterogeneidad no se limita a lo geográfico y se extiende a las formas y densidades de poblamiento, al nivel de presencia estatal, a las diferencias en la presencia de infraestructura energética y de transporte, a los grados y formas de desarrollo económico y a las particularidades culturales de sus habitantes.

Al norte se encuentran la Guajira y el Estado de Zulia. El departamento colombiano tiene una población de aproximadamente medio millón de habitantes y el Estado de Zulia de 2,985.000. Es esta una zona mayoritariamente desértica en la línea de frontera y gran parte de sus habitantes fronterizos son de la etnia wayuu, quienes ancestralmente han poblado este territorio sin mayores reparos frente a la línea fronteriza. Los dos Estados reconocen esta condición y por lo tanto los miembros de esta comunidad tienen la facultad de trasladarse libremente y se les considera ciudadanos de los dos países. El Estado de Zulia constituye la región más importante para la industria petrolera Venezolana y Maracaibo, su capital, es la segunda ciudad del país, tradicionalmente ha sido receptora de extranjeros en general²⁵ y de colombianos en particular. Una coincidencia con el departamento de la Guajira es que su principal motor económico proviene de la explotación de las riquezas del subsuelo. También colindando con el Zulia se encuentra el departamento del Cesar, el cual tiene una población aproximada de un millón de personas. Esta zona fronteriza se caracteriza por la presencia de la Serranía del Perijá²⁶, de baja densidad poblacional y con presencia de comunidades indígenas²⁷; presenta en ambas vertientes ricas tierras agrícolas. También el departamento del Cesar tiene productivas explotaciones

²⁴ Suele olvidarse que el departamento de Boyacá también tiene límite fronterizo con Venezuela, es una frontera muy corta en el municipio boyacense de Cubará.

²⁵ Atraídos fundamentalmente por la industria petrolera.

²⁶ También llamada Serranía de los Motilones en la parte sur.

²⁷ También comunidades afro colombianas, esta presencia se va a encontrar también en Cesar, Norte de Santander y Arauca.

del subsuelo. El departamento de Norte de Santander, con una población aproximada de 1,450.000 personas, colinda en el norte con el estado de Zulia y en el sur con el estado de Táchira²⁸, la parte norte es una zona marcada por selvas y ríos, conocida como el Catatumbo, también con presencia de comunidades indígenas y, del lado colombiano, con un crecimiento de la actividad colonizadora en las últimas décadas. En esta zona se inició la explotación petrolera colombiana en la primera mitad del siglo XX. La frontera de Norte de Santander y Táchira (Estado con aproximadamente 955.000 habitantes) es la zona más poblada de toda la línea fronteriza, presenta también la mayor actividad comercial e industrial y una buena infraestructura en comunicación, al menos en la zona central; adicionalmente, tienen una larga historia común de relaciones sociales y familiares.

El Estado de Apure, con 380.000 habitantes aproximadamente y el departamento de Arauca, con 260.000 habitantes aproximadamente, comparten también grandes afinidades culturales y paisajísticas propias de los llanos orientales (orinoquía), tienen una baja densidad poblacional. Y mientras en Apure la actividad económica depende fundamentalmente de la agricultura y la ganadería, en Arauca esta se combina con la importante presencia de explotación petrolera. También existen en esta zona presencia de comunidades indígenas. La parte sur de la zona fronteriza de Apure limita con el departamento del Vichada, con una población aproximada de 90.000 habitantes, una región de transición entre las sabanas y la selva amazónica con baja densidad poblacional y presencia de comunidades indígenas. La parte sur del departamento del Vichada y el departamento del Guainía (departamento con una población aproximada de 40.000 habitantes), limitan con el estado de Amazonas (con 72.000 habitantes aproximadamente), es esta una zona selvática con muy poco control estatal, baja densidad poblacional e importante presencia de comunidades indígenas amazónicas.

El paisaje social de las zonas fronterizas depende en buena parte de las formas de poblamiento y de las apuestas de desarrollo impulsadas por el Estado, ya que, como señala Ramírez (2008, p. 143), “por un lado, al estar

²⁸ También incluye al sur una pequeña parte de línea fronteriza con el Estado de Apure.

lejos de los centros de poder y, por lo general, sumidas en el abandono y la marginalidad, las zonas fronterizas interandinas se han convertido en territorios estratégicos en disputa por parte de redes criminales transnacionales o de grupos armados irregulares, que articulan a distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como sucede con el tráfico de drogas, de precursores químicos, dineros ilegales, armas, explosivos, gasolina, etc. Todo ello genera repercusiones negativas entre los países andinos, ya afectados por difíciles coyunturas, y da lugar a tensiones entre sus gobiernos”.

Marco de las relaciones interestatales binacionales

La historia de las relaciones interestatales entre Colombia y Venezuela es una historia que presenta muchos momentos de disputas y dificultades. No constituyen pues una situación excepcional las tensiones que se han presentado en los últimos años.

De acuerdo a Cardozo, “la *definición de límites* marcó durante más de un siglo lo esencial de las relaciones de gobierno a gobierno y, aunque nunca llevó al enfrentamiento armado, como fue el caso entre otros países latinoamericanos, si ha dejado, hasta el presente, huellas de desconfianza y motivos para repetidos episodios de tensión. Tras superar las dificultades técnicas, jurídicas y políticas para llevar al terreno las sentencias arbitrales de 1891 y 1922, la delimitación terrestre quedó resuelta con la ratificación del Tratado de Límites, Comercio y Navegación firmado en 1941. Sin embargo, con el paso de los años tanto la inestabilidad de algunas de las referencias demarcadoras como la necesidad de determinar áreas marinas y submarinas replantearon asuntos fácilmente vinculables a los intereses vitales del Estado venezolano”(2006: 19).

No obstante, junto a las viejas diferencias producidas por las cuestiones limítrofes, estas relaciones han estado también determinadas por otros factores; un ejemplo de esto lo constituye el reiterado desbordamiento de los conflictos domésticos. Históricamente, para autores como Torres, fenómenos como “insurrecciones políticas, movimientos rebeldes, proyectos autonomistas,

colonización de la frontera, desplazamientos de poblaciones y movimiento de refugiados” (1999, p. 209), han afectado las relaciones estatales binacionales. Las guerras civiles que vivieron los dos países en el siglo XIX afectaron con frecuencia a los vecinos. Todavía en 1901, el general conservador del Táchira, Carlos Rangel Garbiras, entró con un ejército mayoritariamente compuesto por colombianos a Venezuela, como represalia por el apoyo que el gobierno del venezolano Cipriano Castro, dio al jefe del partido liberal colombiano, Rafael Uribe Uribe²⁹.

A mediados del siglo XX el conflicto colombiano comienza a aumentar su intensidad³⁰, situación que trajo nuevas amenazas para las relaciones binacionales. Socorro Ramírez (2008, p.141), llama la atención respecto a que no es simplemente el desbordamiento del conflicto interno armado lo que pone en peligro las relaciones interestatales, es el “*entrelazamiento* de las crisis y de los conflictos subregionales y regionales. Los *flujos transfronterizos* de creciente relevancia social, económica y política, cambiaron sustancialmente en las décadas finales del siglo XX. A cuestiones tradicionales como contrabando, hurto de vehículos, contaminación, sedimentación y cambio en el cauce de los ríos, se sumaron asuntos de más graves consecuencias y complejo tratamiento. El narcotráfico y la intensificación de la actividad guerrillera y paramilitar en zonas fronterizas, junto al tráfico ilegal de armas y municiones, figuran entre los más prominentes” Por supuesto, estas amenazas también van acompañadas, en muchas ocasiones, de articulaciones comunitarias y regionales que buscan dar respuesta a estas problemáticas.

Durante las crisis centroamericanas, entre mediados de los setenta y mediados de los ochenta, los dos países llegaron a articular muchos de sus esfuerzos en política internacional, siendo el principal ejemplo de esto el Grupo de Contadora, complementándose con el fortalecimiento del Grupo Andino.

²⁹ No debe pasarse por alto que el acto ilegal no fue solamente el ataque armado, también el apoyo dado al jefe de un partido de oposición fue una grave interferencia en los asuntos de un Estado vecino, interferencia más grave si se tiene en cuenta que el objetivo del mandatario venezolano era reunir nuevamente la Gran Colombia, con él como cabeza del nuevo Estado.

³⁰ Por el progresivo fortalecimiento de las guerrillas, pues las situaciones de violencia estaban presentes desde décadas atrás.

Más adelante, el proyecto de delimitación de áreas marinas y submarinas, conocido como *Hipótesis de Caraballeda*, se fue al traste; esto marcó el inicio de la década de los 80. Este era el tercer intento desde que, en 1969, los dos países acordaron³¹ iniciar negociaciones para delimitar las áreas al noroccidente del Golfo de Venezuela.

De acuerdo a Liliana Obregón y Carlo Nasi (1990), el último gran intento de lograr un acuerdo justo fracasó con la llamada Hipótesis de Caraballeda, el poco impulso en las negociaciones que siguieron a Caraballeda fue interrumpido en 1987 por el incidente de la Corbeta Caldas, que puso a ambos países muy cerca de un conflicto de impensables consecuencias.

En junio de 1985, los presidentes de Venezuela y Colombia habían suscrito un documento –la Declaración del Arauca– en el cual se esbozó un amplio temario común y se decidían a iniciar el estudio de una metodología para la negociación sobre delimitación de áreas marinas y submarinas. La Declaración del Arauca también recogía temas que iban ganando espacio en la agenda binacional y que, ya entonces Venezuela proponía considerar como parte del temario que los dos países debían abordar. Elsa Cardozo afirma que, “allí, en efecto, quedan definidos como temas pendientes: el desarrollo armónico de las cuencas hidrográficas, siendo Venezuela país *aguas abajo* respecto a Colombia, al punto que más de la mitad del cauce del Orinoco se alimenta de tributarios colombianos; la restauración y preservación del cauce del río Arauca, parte de cuyo recorrido define el límite entre los dos países; la definición de medidas para controlar problemas fronterizos tales como tráfico de personas, comercio, inseguridad y tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos” (2006, p. 24).

Resulta de especial interés, en el marco de este estudio, destacar como ya en esta *Declaración de Arauca*, se considera el tema de las migraciones transfronterizas como un tema relevante en la agenda binacional. Varios autores (Cardozo, 2004) coinciden en que es en estos años cuando se dan las primeras manifestaciones de la tendencia al desbordamiento de la conflictividad colombiana hacia la frontera con Venezuela. Respecto al manejo que desde las

³¹ Mediante la declaración de Sochagota.

instituciones se dio frente al tema de los acuerdos en materia de delimitación, se ve a partir de 1989 un esfuerzo por la llamada “desgolfización”³² de la agenda de las relaciones binacionales, cosa que en gran medida se logró y que implicó un cambio de dirección en la escalada que se venía dando, tanto entre los gobiernos, como entre las fuerzas armadas y las respectivas opiniones públicas nacionales³³.

Entre los años de 1989 e inicios 1999, los diferentes gobiernos venezolanos enfrentarán la presión que sobre la frontera ejercerá el desafío sumado de la guerrilla, el narcotráfico y diferentes manifestaciones de violencia y criminalidad. El presidente Carlos Andrés Pérez ofreció a Venezuela como sede para los diálogos con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, iniciados en 1991 por el gobierno del entonces presidentede Colombia, César Gaviria Trujillo³⁴.

El 26 de febrero de 1995, se dio el ataque al puesto de la Armada venezolana a las orillas del Meta (Cararabo) por parte de la Guerrilla colombiana (ELN);este hecho constituirá el momento más difícil en las relaciones bilaterales desde la crisis de 1987³⁵ y será un obstáculo para el desarrollo de la amplia agenda común. En palabras de Cardozo, “la sevicia y el salvajismo con el que actuaron los guerrilleros costó la vida a ocho infantes de marina. La obvia indignación en Venezuela no se hizo esperar. El Gobierno colombiano, fuera de condenar el hecho, envió tropas a la zona logrando capturar a varios de los miembros de la guerrilla responsables de la acción. También se propició un encuentro entre los

³² Término comúnmente usado para referirse a la necesidad de avanzar en aspectos distintos a la delimitación de las aguas marinas y submarinas del golfo de Venezuela, o como se llamó en aquella época en Colombia, golfo de Coquivacoa. Este es un tema que sigue hasta la actualidad sin una adecuada solución y que, prudentemente, no ha sido puesto en un primer plano de la agenda durante las diferentes etapas de tensión que han vivido las relaciones entre los dos países en los últimos años.

³³ Cuando se leen las posiciones respecto a este diferendo, presentes en los periódicos de cada país de esa época, resulta evidente que frente a este tema existe una diferencia tan importante que se hace difícil encontrar una solución a este tema. Mientras para Venezuela este es un asunto prioritario de interés nacional, pues por estas aguas se transporta la mayor parte del petróleo que constituye la piedra angular de su economía, para la opinión pública colombiana es incomprensible que el país no tenga derecho a unas aguas que quedan frente a su costa.

³⁴ Conocidos como los “diálogos de Caracas”.

³⁵ El otro incidente fronterizo que mereció especial atención fue la incursión de miembros de la Guardia Nacional de Venezuela a la región de la Serranía del Perijá, en territorio colombiano. Como resultado de la incursión cinco campesinos fueron detenidos y llevados ante autoridades venezolanas, acusados de participar en actividades relacionadas con el cultivo de amapola. A los pocos días de la incursión, apareció el cadáver de un sexto campesino que había sido dado por desaparecido.

ministros de defensa y los embajadores de ambos países. Las autoridades colombianas expresaron su deseo de colaborar, sobre la base del mutuo respeto, con las autoridades de Venezuela para atacar a un enemigo común que a todas luces pretendía erosionar la buena relación bilateral. Sin embargo, en Venezuela tomó forma la tesis de la llamada *persecución en caliente*” (2006, p. 47). Esta *persecución en caliente* lo que planteaba era la necesidad que tenían las fuerzas militares venezolanas de perseguir a los guerrilleros no solo en su territorio, si no también poder perseguirlos en caso de que cruzaran la frontera del lado colombiano. Esto nunca fue aceptado por las autoridades colombianas y finalmente dejó de discutirse como opción. No deja de ser esto una ironía histórica cuando se comparan estas posturas con las que defienden hoy los respectivos gobiernos, especialmente el colombiano, en su lucha “antisubversiva”³⁶. En todo caso, en esos años los gobiernos venezolanos no ocultaron su apoyo al Estado colombiano en su lucha anti guerrillera y era fácilmente identificable el temor que despertaba la posibilidad del “contagio de guerrillas comunistas” a la región.

Con la llegada al gobierno venezolano del comandante Chávez y su Revolución Bolivariana, se entra en una nueva etapa de la relación, mas si se tiene en cuenta que va a coincidir, primero con el momento de preparación para el Plan Colombia del gobierno Pastrana y, posteriormente,³⁷ con la política de *seguridad democrática* del Presidente Álvaro Uribe.

Elsa Cardozo sintetiza las diferentes etapas de esta relación así: “Mientras en un primer momento prevalecieron los problemas de delimitación y las tensiones derivadas de problemas fronterizos tradicionales, en el segundo el foco de atención se movió, de la preeminencia que había alcanzado el tema del Golfo, hacia una agenda amplia de seguridad en la que no sólo fueron cultivados binacionalmente mecanismos institucionales para atender tal agenda, sino coincidencias subregionales y regionales para promover un ambiente internacional seguro. En el tercer momento, el foco de la agenda de seguridad se ha movido al conflicto colombiano, que ha venido a ser considerado desde

³⁶ Específicamente la justificación utilizada tras el bombardeo al campamento de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano.

³⁷ Y en coincidencia con la profundización que se da a esta *Revolución Bolivariana* tras el intento de golpe de Estado frustrado.

el gobierno de Venezuela como plataforma desde la cual la alianza entre la política de seguridad democrática y la estrategia de seguridad estadounidense se constituyen en amenazas al proceso revolucionario bolivariano” (2006, p. 54).

Esta primera década del siglo ha estado determinada por períodos de acercamiento y avance, tanto en las relaciones comerciales como en la implementación de mecanismos de cooperación y por períodos de extrema fricción en las relaciones³⁸. El asilo del golpista venezolano Carmona en Colombia; la captura de Granda, el “canciller de las Farc”, en Venezuela; la captura de un grupo de colombianos en Venezuela acusados de ser paramilitares anti chavistas; la invitación y posterior cancelación del Gobierno colombiano al gobierno venezolano para prestar sus buenos oficios en la liberación de algunas de las personas que se encuentran ilegalmente en poder de las Farc; el recibimiento de líderes de la oposición del Gobierno de Venezuela por parte del Presidente Uribe; el congelamiento de relaciones y movilización de tropas venezolanas tras el bombardeo por parte de las fuerzas militares al campamento de Raúl Reyes, en territorio ecuatoriano; las acusaciones del Gobierno colombiano respecto a la presencia de guerrilleros colombianos en Venezuela con el beneplácito de sus autoridades y el nuevo agravamiento después del anuncio, por parte del Gobierno colombiano, de la instalación de bases militares norteamericanas³⁹ en territorio colombiano (realmente, utilización de instalaciones en bases colombianas ya

³⁸ De acuerdo a Contreras (2009), se tiene ahora una fuerte presencia de grupos armados en el Departamento Norte de Santander-Colombia, los cuales adelantan un accionar importante en los centros poblados de Ureña y San Antonio del Táchira (pertenecientes respectivamente a los Municipios Pedro María Ureña y Bolívar, en Venezuela). Los efectos de estos grupos irregulares en territorio venezolano se sienten sobre la población mediante la modalidad de actividades ilegales tales como el secuestro, el sicariato, la extorsión y el narcotráfico. La permeabilidad del límite fronterizo venezolano con respecto a Colombia, ha tenido como resultado una gran vulnerabilidad de estos espacios, lo cual ha dado como resultado un repunte significativo de delitos y actividades ilícitas, al igual que comercio no registrado; adicionalmente, se presentan manifestaciones violentas a ambos lados del límite.

³⁹ Este motivo, que constituyó el momento de máxima tensión en las relaciones entre los dos Estados y que impactó negativamente en las relaciones comerciales por el agravamiento de las sanciones que impuso el gobierno venezolano, terminaría no haciéndose efectivo por decisión de la corte constitucional colombiana y por el aparente desinterés del gobierno del presidente Santos e, incluso, del propio gobierno norteamericano. Esta situación trascendió con mucho las relaciones binacionales y se convirtió en una crisis de carácter regional.

existentes), después de la salida de estas de la base de Manta (Ecuador) por decisión soberana del gobierno ecuatoriano.

Esta brevísima síntesis no abarca completamente la multiplicidad de incidentes, el escalamiento de las tensiones, ni el creciente clima de beligerancia que se fue creando. Las televisadas cumbres presidenciales son solo un ejemplo del nivel alcanzado por estas fricciones, también lo son la frontera múltiples veces cerrada, los discursos llenos de beligerancia y el gran cubrimiento dado a este asunto por parte de los medios de comunicación de ambas naciones. Un ejemplo de esto es la siguiente nota de febrero de 2010 de la revista colombiana *Cambio*: "...desde 1990 hasta hoy se han presentado 190 incidentes en la frontera reconocidos por ambos países. El promedio de diez casos por año podría indicar que se trata de eventos normales en una frontera viva y porosa. Sin embargo, lo que ha cambiado desde que Chávez asumió el poder hace once años, es la gravedad de cada caso. Ya no se trata, como en las épocas de Carlos Andrés Pérez y de Rafael Caldera, de patrullas militares que traspasaron las líneas fronterizas y maltrataron a algún campesino. Ahora la posición hostil ha desembocado en las muertes de 21 personas desde noviembre de 2009. Como en el caso de los ocho jóvenes colombianos integrantes de un equipo de fútbol, *los Maniceros*, asesinados en octubre junto a un venezolano y a un peruano, las víctimas han sido previamente acusadas de hacer parte de grupos paramilitares colombianos. Ese procedimiento criminal se ha convertido no solo en el expediente al que apelan los grupos irregulares milicias chavistas, sino las propias Fuerzas Armadas. Por ejemplo, a comienzos del año pasado, dos helicópteros militares tipo Mi-176 entraron a territorio colombiano y desembarcaron en las coordenadas 08°. 51" 45' y LW72o. 44" 52' a 40 miembros de la Guardia Nacional que pretendían hacerle un juicio sumario, en su propia casa, al campesino colombiano César Ruiz y a su familia. La cercanía de una patrulla del batallón de contraguerrillas colombiano Héroes de Saraguro impidió que el incidente hubiese tenido un desenlace trágico. En relación con el bloqueo comercial pretendido por Chávez, los incidentes suman nueve durante los últimos tres meses".

El 19 de marzo de 2010, el periódico bogotano *El Tiempo*, destacaba esta declaración del entonces candidato presidencial y hoy ministro del interior,

Germán Vargas Lleras: “El territorio venezolano sigue siendo trinchera estratégica de las Farc. Permanecen en Venezuela Iván Márquez, en inmediaciones de la Serranía del Perijá, Timochenco y Bertulfo Álvarez. Igualmente, están radicados en Venezuela Grannobles, en el sitio conocido como El Horza, estado de Apure. Antonio García y Gabino jefes del ELN han encontrado también refugio en territorio venezolano, dijo el candidato presidencial de Cambio Radical, este medio día desde Pradera (Valle). Aseguró además, que cerca del 60% de las rutas para el tráfico de cocaína utilizan territorio venezolano y que 400 fusiles incautados a la guerrilla pertenecían a las fuerzas militares venezolanas. En los estados de Táchira, Zulia y Apure subsisten campamentos de las Farc protegidos con anillos externos de seguridad del ejército venezolano. En el campamento Asamblea en inmediaciones de Machiques, residencia de Iván Márquez, se realiza entrenamiento político militar a 700 hombres incluidas las llamadas milicias bolivarianas, añadió”.

El 5 de agosto de 2009, las agencias internacionales de prensa enviaron el siguiente cable: “CARACAS. (EUROPA PRESS) El presidente venezolano, Hugo Chávez, advirtió hoy que la instalación de bases estadounidenses en Colombia podría desatar un conflicto bélico en América Latina y resaltó que Colombia aún no ha presentado pruebas de que armas incautadas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, fuesen entregadas por Venezuela, quien las habría adquirido previamente de Suecia. Estas bases podrían ser inicio de una guerra en Sudamérica, advirtió el mandatario. Se trata de los *yankees*, la nación más agresora de la historia de la humanidad, añadió, en una rueda de prensa con medios internacionales desde el Palacio de Miraflores”.

Esta pequeña muestra evidencia claramente el estado de las relaciones en ese momento. Sin embargo, este escenario, muy visible, de las relaciones binacionales, no refleja a cabalidad la situación de las relaciones binacionales. Allí los actores locales actúan a partir de intereses específicos y también desde una visión diferente de su realidad. Los cierres de la frontera, el declive del comercio y la paralización de los macroproyectos binacionales no son ya solo

herramientas en el juego de las relaciones binacionales y regionales, son situaciones concretas que afectan directamente la cotidianidad de los habitantes, la rentabilidad de los negocios y la opinión de los electores que votan a los alcaldes y gobernadores. Como recuerda Bustamante (2008), otro momento definitivo se produce cuando el gobierno colombiano decide dar en concesión varias carreteras del Departamento Norte de Santander, para lo cual se estableció un peaje con el respectivo cobro por su uso, los puntos de recaudación se instalaron muy cerca de los puentes internacionales en San Antonio – La Parada y Ureña – Cúcuta. El momento más difícil se dio durante septiembre y octubre de 2007 cuando habitantes, gremios de transportistas y diversos sectores organizados de la zona tomaron las vías públicas y paralizaron el tránsito automotor ya veces el peatonal, entre los dos países y también provocaron disturbios. Ante estas presiones de los actores sociales, se logró que las cabinas de cobro fueran quitadas de allí y colocadas en lugares más distantes de la línea limítrofe, lo que permitió el tránsito automotor por vías alternas que no requerían pago” (2008).

Antecedentes para una integración bifronteriza

Teniendo en cuenta la diversidad que presenta esta amplia zona fronteriza, es interesante señalar que, dado que también las experiencias y esfuerzos de integración varían de una región a otra, la mayoría de ellos se concentran en la zona del Táchira y Norte de Santander. Y, en menor medida, seguirían los presentados en la Guajira con el Zulia y en Arauca con Apure.

Una primera experiencia de coordinación se dio por iniciativa de autoridades y sectores locales. Esta fue impulsada en 1986 y había funcionado durante cinco años, dejando de lado las dificultades entre los gobiernos centrales y las que hubo en 1987, cuando los dos países estuvieron cerca de un enfrentamiento por aguas en disputa en el Golfo. Importantes sectores sociales y políticos de Táchira y Norte de Santander mostraron su interés en dar continuidad a dicha iniciativa, la cual venía declinando porque era considerada por los poderes en las respectivas capitales nacionales como un gesto preocupante de

independencia. En el año de 1991 una propuesta en este sentido fue presentada y el parlamento andino; en noviembre de 1992, sin embargo, esta recomendación al Consejo de Ministros de la Comunidad Andina no fue atendida y dicha experiencia no continuó.

En el estudio sobre la comparación de los alcances de las zonas de integración fronteriza en la comunidad andina, algunos autores recuerdan como “la Constitución colombiana de 1991, con una decisión inédita en la región, le dio facultades a los alcaldes y gobernadores fronterizos para llegar a acuerdos directos con sus homólogos vecinos, sin pasar por la cancillería, en todos aquellos asuntos que fueran de su competencia local. Ese mismo año apareció la decisión de conformar Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) dirigidas específicamente al fortalecimiento del intercambio comercial. Luego, en 1995, la ley de fronteras amplió la definición de las ZIF al señalar que, además de ayudar al fortalecimiento del intercambio comercial bilateral e internacional, debían promover el desarrollo local de común acuerdo con el país vecino, con el que deberían adelantar las acciones que convinieran al respecto. Por eso apareció dentro del decreto 612 de 1992, que reglamentaba la ley 10 de 1991 o ley marco de comercio exterior, del ministerio de Comercio Exterior. El artículo 4o de la ley 191 de 1995 de fronteras, al desarrollar los artículos 289 y 337 de la Constitución, definió las ZIF como áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas de los países implicados.” (Ramírez, 2009, p. 141)

Durante la XXXIII reunión⁴⁰ de las Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF), se hizo la solicitud a los dos gobiernos para que se constituyera un grupo de trabajo binacional que apuntara a la creación de la ZIF correspondiente y en julio se reunió el grupo de trabajo binacional y la primera reunión de trabajo de la Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN). Allí se acordó presentar al consejo presidencial andino el establecimiento de la ZIF, sin embargo los gobiernos no formalizaron ante la CAN la ZIF delimitada, los dos gobiernos intercambiaron notas reversales que oficializaban la ZIF,

⁴⁰ Celebrada en mayo de 2005 en San Cristóbal, Táchira.

pero en abril de 2006 Venezuela se retiró de la Comunidad Andina.

En el transcurso de la segunda reunión de la COBAN, que se llevó a cabo en Caracas el 15 de junio de 2006, los cancilleres de Venezuela y Colombia retomaron los acuerdos para continuar la delimitación de la ZIF, a pesar del retiro de Venezuela de la CAN; entonces los respectivos gobernadores escogieron 15 municipios del Estado de Táchira y 12 del departamento de Norte de Santander, con el fin de echar a andar esta iniciativa. Con la delimitación de la ZIF andina colombo-venezolana, algunas gobernaciones de otros sitios fronterizos colombo-venezolanos han manifestado el interés de emprender un proceso semejante al del Táchira y Norte de Santander, específicamente Apure con Arauca y Amazonas con Vichada y Guainía. También en el Zulia y la Guajira se han dado diálogos para una posible ZIF. Estos esfuerzos se estancaron con el agravamiento de las tensiones entre los gobiernos de Bogotá y Caracas⁴¹.

De acuerdo a Francisco Javier Sánchez (2011, p. 74), “desde octubre de 2007 hasta la finales del 2010, la ZIF ha estado ausente de las deliberaciones o declaraciones en todos los niveles de gobierno tanto en Colombia como en Venezuela. Las razones que explican tal paralización son de diverso tipo, entre ellas, el retorno al ámbito bilateral, que resulta más complicado y con alta dosis de desconfianza, comparado con el ámbito regional y local. También el distanciamiento de los gobiernos nacionales en su relación bilateral, ya señalado, los encuentros formales entre las autoridades regionales han prácticamente desaparecido, pues desde enero de 2009 el gobernador del Estado Táchira es un destacado miembro de la oposición al gobierno nacional en Venezuela”.

En el tratamiento que se ha dado entre los dos Gobiernos a los fenómenos de desplazamiento, movimiento transfronterizo y refugiados, podemos considerar, como acuerdos de cooperación, fundamentalmente las tres siguientes modalidades:

⁴¹ En el caso de la ZIF colombo – venezolana, los gobernadores de frontera suelen tener un diálogo fluido y, de manera conjunta con las cámaras de comercio y corporaciones regionales, han impulsado importantes procesos bi fronterizos. También las universidades regionales han sido un factor importante en el empuje de estas iniciativas.

(a) Las Comisiones de Vecindad: De acuerdo a Galindo y Ramírez (1999) estas *Comisiones de Vecindad e Integración* son instrumentos de la política exterior colombiana que se crearon para fortalecer las relaciones bilaterales de Colombia con los países vecinos y con los cuales comparte no solo las fronteras y sus territorios limítrofes, sino también propósitos comunes. A través de estos instrumentos de concertación se ha avanzado en la consolidación de las relaciones bilaterales de Colombia con sus vecinos, convirtiéndose en reales factores de transformación, propiciando el establecimiento de medidas de confianza mutua y permitiendo la consolidación de mecanismos de seguridad a nivel binacional; también han demostrado su utilidad para fomentar la integración entre el sector privado y el público. Son herramientas efectivas que dependen, por supuesto, de la voluntad política de quien las usa.

(b) Los Memorandos de Entendimiento: Son un instrumento internacional suscrito por el canciller o el jefe de Estado de cada país. En el caso concreto del tema del asilo y los refugiados, en ellos se concretan los lineamientos para la atención de las personas desplazadas que presentan movimiento transfronterizo por el conflicto armado que vive el país en estos momentos. Sin embargo, y en razón de la aplicación que hasta el momento se les ha dado y el contenido de los mismos (estos documentos no expresan de manera explícita la obligación de las partes de cumplir lo acordado), se puede afirmar que estos memorandos de entendimiento no tienen fuerza vinculante⁴².

(c) Los acuerdos tripartitos: Son mecanismos integrados por tres partes (el Gobierno colombiano, el Gobierno de Venezuela y las oficinas del ACNUR en los dos países) para el manejo del desplazamiento forzado, la protección y el establecimiento de la condición de refugiado en zonas fronterizas. Francisco

⁴² Se firmó un Memorando de Entendimiento del 23 de abril de 2003 con este propósito, el cual contenía 10 acuerdos y en su considerando establecía “que la situación que plantean los desplazamientos forzados de personas cuyas vidas e integridad física están en peligro, es de interés para los dos países; Que las personas desplazadas internamente en el territorio colombiano gozan de un estatuto jurídico de protección establecido por el Estado colombiano; Que las personas desplazadas internamente en territorio colombiano que ingresen en afluencia masiva al territorio venezolano recibirán la protección básica de sus derechos humanos fundamentales; Que existe la necesidad de garantizar a dichas personas asistencia en condiciones de dignidad y de seguridad, en el territorio de ambos países, de acuerdo con la legislación aplicable en cada uno de ellos, en armonía con la normativa internacional que regula estas situaciones”.

Javier Sánchez (2011) describe, en el marco de estos acuerdos tripartitos, las funciones de estas instituciones. Por una parte, monitorear y realizar un seguimiento al conflicto armado en las zonas fronterizas y al fenómeno del desplazamiento forzado en estas áreas, velar por que se den condiciones dignas de protección y asistencia de los colombianos que, a raíz del conflicto, buscan protección en el país vecino; y, por la otra, coordinar las acciones que apuntan a atender solicitudes de personas refugiadas o bajo protección temporal, que deseen retornar voluntariamente a Colombia. Dichos acuerdos tripartitos se han implementado de manera más permanente con Ecuador y Panamá que con Venezuela.

Marco en el cual se da la salida de los migrantes forzados transfronterizos

Basado en los documentos revisados, podemos afirmar que las causas por las cuales se presenta una especial situación de vulnerabilidad de la población de la zona fronteriza de Colombia con Venezuela son:

- El conflicto armado interno, especialmente por las permanentes prácticas violatorias al Derecho Internacional Humanitario, tanto de los actores armados ilegales, como, algunas veces, de los organismos de seguridad del Estado (especialmente por fumigaciones de cultivos de uso ilícito y por presiones a la comunidad para que colaboren con los organismos de inteligencia).
- El nivel de presencia y la capacidad de respuesta de los organismos estatales responsables de garantizar la prestación de servicios fundamentales y el respeto a los Derechos Humanos.
- Dificultades para la aplicación de los mecanismos de los regímenes especiales de frontera.
- Graves interferencias a la organización social de las comunidades y a la labor humanitaria de organizaciones nacionales e internacionales.

La ACNUR realizó una extensa investigación respecto a los colombianos que se encuentran en Venezuela y que salieron por razones vinculadas al conflicto

armado interno. Un resultado, muy revelador para el presente estudio, se refiere a las causas por las cuales debieron abandonar sus hogares estas personas. El 48.86% declaró que abandonó su hogar (y el país) por causas relacionadas al clima de violencia, producto del conflicto armado interno⁴³, y el 40.53% por razones directamente relacionadas con el conflicto⁴⁴.

Rutas del desplazamiento forzado transfronterizo de colombianos a Venezuela

Dado que, como ya se ha mencionado, la frontera colombo – venezolana es larga y diversa en sus características, las rutas del desplazamiento forzado transfronterizo son numerosas en la larga frontera y las particularidades de estos flujos cambian de una región a otra.

De acuerdo al informe de 2007 del Project Counselling Service (Consejería en Proyectos) el flujo de población en situación de refugio desde Colombia hacia el Estado Táchira tiene dos canales principales reconocidos: El primero y más visible se produce principalmente hacia las localidades de San Antonio de Táchira y Ureña; y el segundo canal de traspaso de la frontera, ocurre en las zonas rurales de Norte de Santander, especialmente en La Gabarra, Convención, Ocaña, Tibú y Puerto Santander, donde los flujos son más espaciados, urgentes y menos visibles. Dada la facilidad del transporte terrestre en esta zona fronteriza, muchas personas que buscan protección viajan a Cúcuta desde diferentes lugares del país con el deseo de cruzar la frontera; incluso organizaciones humanitarias ayudan⁴⁵, en ocasiones, a personas amenazadas para que puedan viajar a Cúcuta con el fin de salir del país.

Hacia el Estado de Zulia se observa que la procedencia es muy diversa; de acuerdo a la Secretaría Técnica de Zulia, Comisión Nacional para los

⁴³ Clima de violencia en zonas de conflicto que restringe las libertades y el ejercicio de derechos civiles y/o económicos (incluyendo desplazamiento de algunas comunidades).

⁴⁴ Persecución directa de los grupos armados, desplazamientos forzados, temor al reclutamiento forzado de miembros del grupo familiar, combates, riesgo de perder la vida.

⁴⁵ Como hace el CICR en situaciones extraordinarias.

Refugiados del Gobierno Bolivariano de Venezuela, los colombianos que llegan a este Estado provienen de 20 departamentos colombianos distintos, incluyendo algunos tan alejados de esta zona fronteriza como el Valle del Cauca, razón por la cual las rutas son igualmente variadas. Sin embargo, pueden identificarse en las zonas de frontera puntos críticos que constituyen los principales sitios por donde se dan los desplazamientos forzados transfronterizos, los cuales son:

La región de la Guajira, la cual históricamente ha contado con un débil control estatal y en donde hay una gran población de la etnia Wayuu que se encuentra habitando un territorio a ambos lados de la frontera, razón por la que los dos gobiernos les han reconocido la binacionalidad, lo que implica que tienen doble documentación y que pueden transitar libremente por el territorio ancestral. Esta zona ha presentado de mucho tiempo atrás una gran actividad de comercio y de contrabando, tanto de bienes legales como ilegales. Hacia finales de los años noventa grupos paramilitares aumentaron su presencia paulatinamente, con el fin de controlar rutas y puertos útiles para el contrabando de armas y narcóticos y esto llevó a que se presentaran masacres y desplazamientos forzados de la población indígena. Muchos de estos desplazamientos se dieron hacia Venezuela, dado que esta población poseía documentación venezolana, no tenía problemas para permanecer de manera regular en Venezuela, pero tampoco podían ser solicitantes o beneficiarios del estatus de refugiado y debido a ello no fueron registrados como víctimas de movilidad forzada.

Las regiones del Catatumbo y la Sierra del Perijá han tenido una larga historia de fuerte confrontación en el marco de nuestro conflicto armado interno, que frecuentemente ha provocado desplazamientos forzados transfronterizos, mayoritariamente de población campesina y a zonas rurales cercanas a la frontera. Esta zona combina una presencia activa de grupos armados ilegales con una débil presencia de las autoridades de los dos países.

Respecto a la zona fronteriza entre Arauca y Apure, se presenta también una larga historia de acciones armadas, con fuerte presencia de todos los actores armados. La zona urbana de Guasdalito constituye el principal sitio de llegada. Esta zona es la que muestra el mayor crecimiento de migraciones forzadas

transfronterizas, lo cual se explica por la persistencia y diversidad de las disputas. Al tradicional enfrentamiento entre grupos guerrilleros y fuerzas armadas y entre paramilitares y grupos de origen paramilitar con grupos guerrilleros (y contra población civil considerada base social de estos), se dan periódicamente fuertes disputas militares entre las Farc y el ELN.

La larga zona fronteriza entre el Estado de Amazonas y los departamentos de Vichada y Guanía, constituye una zona con baja densidad poblacional, muy débil presencia estatal y presencia de grupos armados irregulares. Un porcentaje importante de quienes se ven obligados a cruzar la frontera son indígenas, desplazados por los combates o cansados del ambiente de hostilidad permanente de algunas zonas. Por las características de esta región, esta población es la mas difícil de contabilizar y la que cuenta con menor atención.

La Migración Forzada de colombianos a Venezuela

De acuerdo al Grupo de Trabajo Países Vecinos⁴⁶, coordinado por Martha Ardila, la emigración forzada o el desplazamiento transfronterizo “puede concebirse como la prolongación de la situación de conflicto interno colombiano en un contexto en el que prima lo *interméstico* vinculación entre lo interno y lo externo y en el que se mezclan las causas que originaron la expulsión de la población, los contactos con familiares y/o amigos, y la respuesta de los países vecinos –tanto del gobierno como de la población local” (Policy Paper 8, 2003: 3).

⁴⁶ El proyecto *La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante* se emprendió en marzo de 2003, en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – CEPEI, de la Universidad de Los Andes; la Universidad del Norte; el CEESDEN de la Escuela Superior de Guerra; el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; la Facultad de Gobierno, Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – FESCOL-; Fundación Hanns Seidel y el IEPRI de la Universidad Nacional.

De acuerdo a un estudio realizado por ACNUR en el 2007⁴⁷ y publicado al año siguiente, la Población con Necesidades de Protección Internacional de origen colombiano no registrada, PNPI, era de 118.290 personas⁴⁸, esto solamente en los cuatro Estados Venezolanos que tienen frontera con Colombia (Amazonas, Apure, Táchira y Zulia). La distribución por Estados es la siguiente⁴⁹:

- 3.520 en el Estado del Amazonas
- 15.274 en el Estado de Apure
- 56.647 en el Estado de Zulia
- 42.619 en el Estado de Táchira

Esta población representa el 2% de la población total de estos estados y se ubica principalmente en las capitales estatales y en los municipios fronterizos⁵⁰; de acuerdo a los estimativos de ACNUR, esta Población con Necesidades de Protección Internacional de Origen Colombiano no Registrada, llegaría a un número de 60.000 en el resto del país, alcanzando las 180.000 personas en total en Venezuela (en otros documentos se menciona una población de 200.000 personas⁵¹). Sin embargo, el porcentaje dentro del total de la población aumenta considerablemente si se toma su participación solamente en los municipios fronterizos; de esta manera sería el 2.37% en los municipios fronterizos del Estado de Zulia⁵², el 5.65% en los municipios fronterizos del Estado de Táchira⁵³, el 8.68% en los municipios fronterizos del

⁴⁷ Este estudio toma solamente a las personas que llegaron a partir del año 1998 y no se registraron ante las autoridades.

⁴⁸ Los cuales conforman aproximadamente 30.000 hogares con un promedio de 3.94 personas por hogar y 2.69 hijos por familia. Sin embargo un 16.9% de la población está conformada por personas solas. Un dato relevante es que 44% del total de la población está conformado por niños, niñas y adolescentes; que el 31% se reconoció como afro descendiente y el 5.36% como perteneciente a una etnia indígena.

⁴⁹ Para la consolidación de esta información ACNUR contó con el apoyo del INE (Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela).

⁵⁰ Maracaibo (Zulia) con 23.515, Páez (Apure) con 13.808, San Cristóbal (Táchira) con 8.763, San Francisco (Zulia) 5.605, Ureña (Táchira) 5.133, Machiques (Zulia) 4.952, Colón (Zulia) 4.826.

⁵¹ Como ejemplo esta información publicada en el periódico El Universal de Caracas “los desplazados colombianos que solicitan refugio en Venezuela se sitúan entre dos y tres mil personas al año, con un paulatino y progresivo aumento en los últimos años, informó el representante de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) en Venezuela, John Fredrikson. Fredrikson añadió que se calcula que algo más de 200.000 refugiados colombianos han llegado a Venezuela en busca de protección desde 2002” (junio 16 de 2009).

⁵² La mayoría se ubica en Maracaibo, sin embargo, al ser esta la segunda ciudad en población en el país, esta población particular a la que nos referimos solo representa el 1.65% del total de los habitantes de la ciudad.

⁵³ En el municipio fronterizo de Ureña esta población representa el 11.23% del total de la población.

Estado de Apure⁵⁴ y el 2.83% de los municipios fronterizos del Estado del Amazonas. La mayor desigualdad de género se da en la tasa de desocupación, ya que la tasa de desocupación adulta es del 22% en las mujeres y del 10% en los hombres.

En cuanto a los departamentos colombianos de origen, se registra que el 21% procede de Norte de Santander, el 9.25% del departamento del Magdalena, 7.99% del departamento del Atlántico, 7.68% de Cesar, 6.41% de Arauca, 5,78% de Bolívar, 5.68% de Sucre, 5,57% de Santander y el resto de otros departamentos⁵⁵.

Teniendo presente la gravedad del problema, es necesario determinar el grado de vulneración de la población sometida a migración forzada (sea esta transfronteriza o no) en esta zona de frontera. Consideramos que sería necesario, como primera medida, establecer su estatus migratorio, el cual debería determinar: Un indicador numérico (bien por número total o bien por porcentaje estimado) de personas indocumentadas; un indicador numérico respecto a las personas que tienen documentación que acredita las dos nacionalidades; porcentaje estimado de respuestas positivas frente a la solicitud de refugio por parte de las autoridades venezolanas; indicador respecto a porcentaje de reconocimientos de desplazamiento forzado por parte de las autoridades colombianas.

Por otra parte, entre las razones para escoger Venezuela como destino, este estudio de ACNUR encontró que el 30.54% dijo que la razón principal fue la cercanía,⁵⁶ el 16.48% manifestó como razón la sensación de seguridad (clima de paz), el 32.95% argumentó como principal causa el tener familia en Venezuela⁵⁷, el 10.52% respondió que la causa principal fue las oportunidades

⁵⁴ En el municipio fronterizo de Páez esta población representa el 12.43% del total de la población.

⁵⁵ En el mencionado estudio se encontraron personas provenientes de 29 departamentos.

⁵⁶ Cifra que sube al 41.43% entre los que llegaron al estado del Amazonas y al 37.20% entre los que llegaron al Estado de Apure.

⁵⁷ Cifra que sube al 39.44% de quienes se encuentran en el Estado de Zulia y al 38.01% de quienes respondieron en el estado de Apure.

de empleo y el 0.89% dio como explicación el poco control fronterizo⁵⁸, el 8.62% restante dio diversos argumentos.

Por causa de estos nuevos movimientos poblacionales en la frontera colombo-venezolana, este informe de ACNUR (2007) identifica tres tipos de situaciones un poco distintas a las ya conocidas. Una primera referida a personas que cruzan la frontera durante la noche y regresan a territorio colombiano durante el día para trabajar; un segundo tipo de situación de aquellas personas que usan como tránsito el cruce de frontera, saliendo de sus lugares de origen para entrar nuevamente por otros pasos que les representen mayor seguridad; y, finalmente, un tipo de personas que cruzan la frontera y desean quedarse en territorio venezolano en condición de refugiados.

Según el mismo informe, un 73,5% desconoce la existencia de la Ley Orgánica de Refugiados y Refugiadas o Asilados y Asiladas y solo un 26.5% conoce de su existencia. El 16.7% de la población (entre los 18 y los 59 años) no sabe leer y escribir, un 39,37% hizo algún grado de primaria sin haberla terminado y un 26.36% nunca ingresó al colegio (lo que significa que aproximadamente un 65% de la población no completó la educación básica). Dicho informe señala que “las ocupaciones que desempeña la población adulta en la PNPI⁵⁹ no registrada, también expresan la precariedad laboral de este grupo, en general, se trata de trabajadores *a destajo, por cuenta propia o jornaleros* a quienes la falta de documentación los arroja a un mercado informal y/o sumergido donde priman las actividades económicas menos productivas y, en muchos casos, en condiciones vejatorias de los derechos laborales” (2007, p. 63).

El mismo informe señala que el 56% habita viviendas en condiciones precarias y el 60% vive en condiciones de hacinamiento, mientras un 20% informó habitar en viviendas invadidas. Por otra parte, el 47% no cuenta con el servicio de agua potable por acueducto y el 35% no cuenta con condiciones adecuadas para la disposición de excretas; el servicio de transporte público solo llega al 39% de las viviendas. La mayoría manifestó que, cuando lo requieren, asisten

⁵⁸ Esta cifra sube al 2.86% en el Estado de Amazonas.

⁵⁹ Población con necesidades de protección internacional.

a los hospitales públicos o a los servicios de la *misión barrio adentro* y calificaron en general como buenos los servicios que prestan estos sitios.

Respecto a la educación para los menores de edad, el informe indica que el principal inconveniente se debe a la falta de documentación de estos; sin embargo, la gran mayoría puede asistir a los centros educativos, aunque en algunos casos solo como *oyentes*, por lo que no reciben los certificados de estudio correspondientes (un 16% de los/as menores tuvieron problemas por la falta de documentación). De acuerdo a este estudio (2007), el 74% de los/as jefes de hogar manifestaron que los menores reciben un buen trato por parte de los maestros y el 79% manifestó sentirse bien en el país y localidad de acogida (solo un 3% declaró sentirse mal) y un 73% siente que la comunidad los ha recibido bien (solo un 8% declaró percibir discriminación).

Respecto a las encuestas realizadas por el ACNUR en el informe mencionado, las tres cosas que más valoraría esta población en caso de que pudieran regularizar su situación son: 1. Poder movilizarse libremente 2. Mejorar sus oportunidades laborales y 3. Mejorar su calidad de vida. El 60% desconoce que tienen la posibilidad de solicitar refugio; el 40% termina no haciéndolo fundamentalmente por que desconoce el procedimiento y las implicaciones con más detalle o porque tienen temor de ser detenidos, deportados o extorsionados, aunque un 30% ha considerado la posibilidad de hacer la respectiva solicitud de refugio y solo un 8% ha acudido a organizaciones de atención a refugiados.

Otro dato relevante se refiere a los años de mayor afluencia; se observa que de 1998 al 2000 y entre los años 2006 y 2007 son los períodos que presentan un mayor flujo de personas⁶⁰.

Finalmente, entre junio de 2001 y julio de 2007 se presentaron 9.592 solicitantes de refugio, de los cuales 9.490 fueron de nacionalidad colombiana y 102 de otra nacionalidad; de este total fueron reconocidos 971, siendo 907 de

⁶⁰ Que coinciden con períodos de aumento de acciones armadas en las zonas colombianas fronterizas con Venezuela.

nacionalidad colombiana y 64 de otra nacionalidad. Sin embargo el ACNUR⁶¹ cuantificaba la población de interés en 250.000 personas de origen colombiano necesitadas de especial protección⁶².

Marco legal de las políticas migratorias binacionales

La más antigua experiencia que vincula a ambos países en materia migratoria, lo constituye el Estatuto de Régimen Fronterizo, el cual fue suscrito en Caracas, el 5 de agosto de 1942 y ratificado el 22 de febrero de 1944 entre los gobiernos de Colombia y Venezuela. En su artículo 1 establece que: "las altas partes contratantes convienen regular conforme a los artículos siguientes el tránsito de los nacionales de ambos territorios fronterizos, lo cual se determinará por un cambio de notas sobre la base de la división política, distrital o municipal de cada uno de los países" (Álvarez, 1997,p.5). Este estatuto (que en lo fundamental continúa vigente) consta de veintisiete artículos y en él se describen algunos instrumentos para la legalización de tránsito de personas entre las dos naciones. Cada uno de estos instrumentos trata una situación específica: El Permiso Fronterizo⁶³; la Licencia Fronteriza⁶⁴; y el Permiso de Turismo⁶⁵. En razón de las dificultades propias de orden público de la zona, pero también como respuesta frente a las crisis en las relaciones entre los gobiernos de Bogotá y Caracas, el gobierno venezolano ha recrudecido por momentos⁶⁶ los controles migratorios e implementado medidas mucho más restrictivas para la entrada y permanencia de colombianos en el país.

⁶¹ La Oficina de ACNUR en Venezuela se abrió en el año de 1990 y además de su sede en Caracas cuenta con tres oficinas de terreno en: Maracaibo, Estado de Zulia; San Cristóbal, Estado de Táchira y Guasdalito, Estado de Apure.

⁶² Una razón para la variación de las cifras, se debe a la dificultad de determinar con claridad cuando alguien es un migrante económico, cuando las razones de la salida se originan directamente en el conflicto armado o cuando se da por una combinación de las anteriores.

⁶³ Este es un permiso especial para permanecer temporalmente (hasta 90 días) en el país vecino, sin necesidad de pasaporte. El portador tiene permitido cruzar la frontera y permanecer en la nación vecina hasta ocho días consecutivos. En casos especiales podrá prorrogarse por ocho días más.

⁶⁴ Con la misma función del permiso fronterizo, sólo que con una validez de ocho días.

⁶⁵ Aquel que se expide con propósitos de simple esparcimiento, y será concedido con una duración de treinta días.

⁶⁶ Muy recientemente, en diciembre de 2011, entró en vigencia una nueva normatividad que establece que los ciudadanos colombianos pueden entrar a Venezuela solo con el pasaporte, esta acción se establece en función de darle cumplimiento al acuerdo firmado con Mercosur, donde los ciudadanos residentes de los países asociados a esta comunidad tienen una supresión de visa que les permite transitar en dichos territorios, sin necesidad de dicho documento.

Un segundo instrumento en lo que tiene que ver con el tema migratorio, lo constituye el Tratado de Tonchalá. Este fue suscrito el 6 de noviembre de 1959 con la finalidad de evaluar la situación de la zona fronteriza en lo relativo al tránsito de personas y hacer más operativo el Estatuto anterior. Dicho tratado hace énfasis en la elaboración de un censo para documentar e identificar a las personas ubicadas al otro lado de su país de origen. También especifica nuevas condiciones para los trabajadores agrícolas, industriales y servicios domésticos, extendiendo la validez del documento a seis meses (prorrogables). El Tratado de Tonchalá fue un documento exclusivamente destinado a la problemática de las migraciones laborales; protege fundamentalmente al trabajador migrante, pero no aborda soluciones para los trabajadores fronterizos y muchos menos de aquellas personas víctimas de movilidad forzada.

En julio de 1963 ambos países firmaron el Acuerdo Comercial de Desarrollo Económico con la intención de solucionar problemas afines y desarrollar programas que contribuyeran al bienestar social y al progreso de los pueblos fronterizos entre Colombia y Venezuela. Este acuerdo reitera lo expuesto en los dos tratados suscritos anteriormente.

El tratamiento de las migraciones se fortaleció en el marco de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, esto con la promulgación de la Decisión 116 conocida como el Instrumento Andino de Migraciones Laborales, sustituido en el 2003 por la Decisión 545. Este instrumento abordó los asuntos sobre las disposiciones generales respecto a la inmigración laboral, con miras a favorecer al trabajador migrante y a mantener un vínculo efectivo entre las oficinas de migración laboral de los países miembros del Pacto Andino. En los últimos años este instrumento se ha revitalizado con el objetivo de facilitar la libre circulación de personas en la región andina. No hay que olvidar, en todo caso, que Venezuela ya no hace parte de la Comunidad Andina de Naciones.

Venezuela implementó en el año 2001 la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas⁶⁷ (LORA) y su Reglamentación, también implementó el nombramiento de la Comisión Nacional de Refugiados y la propuesta de creación de las Comisiones Técnicas Regionales para los mismos fines (Álvarez, 2004). Esta normativa ubica a Venezuela a la vanguardia jurídica de los países garantes de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. También evidenciaría la voluntad del gobierno venezolano de ofrecer alternativas humanitarias ante la grave problemática que viven los refugiados colombianos como población vulnerada por este conflicto. Lamentablemente, su implementación no ha traído todos los beneficios que se esperaban.

Como un antecedente relevante hay que tener en cuenta la Declaración de Cartagena, que aunque no es un tratado internacional es un documento que recopiló una serie de compromisos estatales en el interés de ampliar la protección, para lo cual adoptó una definición de refugiado que incluyó elementos tanto del Derecho Internacional Humanitario como de los derechos humanos. Es importante tener en cuenta que esta declaración se da en un momento histórico en el cual existía un número alto de población refugiada en Centro América. En el texto de la misma se indica que: “la definición es recomendable para su utilización en la región pues es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiadas a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”⁶⁸. Aunque Venezuela participó en esta conferencia, su legislación interna no ha adoptado esta definición (más amplia) de refugiado, con las implicaciones que conllevaría. Sin embargo, en 1985 ratificó el Protocolo de 1967, estando consagrados el derecho al asilo y al

⁶⁷ Esta ley resultó fundamental en cuanto supera uno de los mayores problemas con los cuales se enfrentaban los desplazados en Venezuela, pues según Human Rights Watch el repatriar forzosamente a grupos desplazados colombianos era una práctica común por parte de las fuerzas armadas venezolanas (Kornblith 2004: 134)

⁶⁸ En la Tercera conclusión de la Declaración.

refugio en el artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Los principios del Protocolo de 1967 fueron aplicados en la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas. Para la implementación de esta Ley se crea la CONARE (Comisión Nacional para los Refugiados)⁶⁹.

Rasgos de la Política Migratoria del Estado Colombiano

Respecto a las medidas de protección a los colombianos en el exterior por medio del Servicio Consular de la República, se tiene que la Ley 76 de 1993 (modificada por la Ley 991 de 2005), limita la protección que se brinda a los colombianos a aquellos que migran de manera regular o que se encuentran detenidos o condenados en cárceles extranjeras.

El organismo responsable de atender a los colombianos en el exterior es la cancillería y esta presenta debilidades estructurales que dificultan su labor. La carrera diplomática y consular colombiana ha sido, desde que se creó, muy débil y, lejos de fortalecerse, se ha debilitado. En el año 2000, mediante el Decreto 274, se reguló el servicio consular y diplomático, al establecerse en el artículo 6 cuáles son los cargos de libre nombramiento y remoción en la planta interna y externa del Ministerio, donde se encuentran casi todos los cargos de éste. Además, en el párrafo primero se especifica que el cargo de embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del presidente de la República. A eso se suma que la Corte Constitucional declaró la inexecutable condicional que obligaba que al menos un 20% del total de cargos de Embajador fuera para funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular, esto debilitó aún más este servicio, pues en la práctica permite que todas las representaciones puedan ocuparse con personas que no pertenezcan a él. Esta situación tiene una consecuencia directa sobre la capacitación y experticia de los funcionarios colombianos que atienden a los colombianos en las oficinas consulares y diplomáticas e incide en desmotivar a aquellos que han dedicado

⁶⁹ Comisión inter ministerial integrada por los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Justicia y Defensa; también hacen presencia representantes de la Defensoría del Pueblo y la Asamblea Nacional. La CONARE es la única entidad facultada para decidir respecto a las solicitudes de refugio.

su vida a esta carrera, pues en la *meritocracia* para ascender o representar a Colombia internacionalmente, no hay garantía alguna de que van a ser tenidos en cuenta.

Rocío del Pilar Peña (2006, p. 83), en su análisis de las políticas públicas dirigidas a los colombianos en el exterior, afirma que “Colombia ha firmado varios instrumentos internacionales sobre el tema de refugiados: instrumentos de tipo multilateral, en el marco de las Naciones Unidas y en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), y otros de tipo bilateral, con países vecinos como Venezuela, Panamá y Ecuador, así como en el plano de derechos laborales de los colombianos con España. Sin embargo, estos instrumentos se quedan cortos para afrontar el problema de migración que tenemos, dado que en la mayoría de las ocasiones no prevén acciones frente a los migrantes irregulares. Esto se profundiza con la falta de preparación que sobre los asuntos diplomáticos y consulares tienen nuestros representantes. Esto denota la falta de compromiso del Estado colombiano con sus connacionales que viven en el extranjero”

Los colombianos en el exterior pueden votar para presidente, también para senado por la circunscripción nacional o por la circunscripción indígena y en la elección de representantes a la cámara pueden votar por la circunscripción internacional (1 representante) o por la circunscripción indígena o de afro colombianos. Sin embargo, es evidente que ni las políticas públicas ni los instrumentos jurídicos se han desarrollado a la velocidad que el fenómeno migratorio lo ha hecho. La mayoría de esfuerzos en el pasado reciente, se enfocaron en acuerdos bilaterales y multilaterales para combatir el crimen organizado, específicamente el relacionado con el narcotráfico.

Los avances que se han logrado tienen que ver con el fortalecimiento de los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior, para lo cual, de acuerdo con Rocío del Pilar Peña (2006), se definió como meta la estructuración y puesta en marcha del sistema de redes de colombianos en el exterior, con dos estrategias:

1. Desarrollar una política integral hacia las comunidades colombianas residentes en el exterior con cuatro programas o proyectos: (a) acercamiento y articulación con las redes de colombianos en el exterior entre sí y con sus homólogos en el país; (b) fomento de foros de reflexión sobre temas migratorios; (c) impulso al trabajo interinstitucional para estudiar y gestionar ante los organismos competentes mecanismos para facilitar las remesas de colombianos residentes en el exterior, y (d) creación de una base de datos que integre proyectos o iniciativas susceptibles de apoyo proveniente de colombianos en el exterior.

2. Fortalecer la asistencia a las comunidades colombianas residentes en el exterior, mediante los siguientes programas: (a) ayuda al mejoramiento de la sistematización consular como mecanismo de optimización de los servicios consulares; (b) coordinación interinstitucional para la prestación de un servicio consular más eficiente; (c) fortalecimiento de programas de asistencia jurídica y establecimiento de asistencia social a los connacionales en el exterior, y (d) impulso a los posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social con entidades nacionales responsables. En resumen se trata de un proyecto que tiene dos acciones básicas: la creación de la página www.colombianosune.gov.co⁷⁰ y el fortalecimiento a la labor consular.

Peña expone un argumento frecuentemente usado por los países vecinos que reciben migrantes forzados colombianos y es que la situación económica y social de estos países vecinos no es la mejor y, en consecuencia, no están en capacidades físicas de asistir a extranjeros sabiendo que sus necesidades internas y sus propios habitantes tienen prelación sobre cualquier otra cosa. Esto hace que el interés por el migrante colombiano en estos países pase a un segundo plano y provoque ante ellos un mayor aislamiento y desamparo.

En 2007 se creó *RedEs Colombia* como proyecto de vinculación virtual de los ciudadanos colombianos dispersos alrededor del mundo entre sí y con

⁷⁰La iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el programa Colombia Nos Une, presta ayuda y orientación a los colombianos que se encuentran fuera del país —a través de la página web permite que los colombianos llenen un formato de registro—, así como asesoría sobre trámites, papeleos y salud; pero no existe ninguna política gubernamental en el exterior que, mediante los consulados y embajadas, apoye efectivamente a los colombianos que se encuentran fuera del país.

entidades gubernamentales que en principio deben atender sus solicitudes a través de este medio. Sin embargo la dificultad de articulación institucional limita todavía el alcance de la plataforma. También se diseña en ese mismo año el *Plan Comunidad en el Exterior* por parte de la Cancillería, este apunta a que las embajadas y consulados colombianos propicien encuentros con los connacionales para identificar sus necesidades como migrantes y de esta manera mantener su vinculación con el país a través de sus aportes pensionales, de las ferias inmobiliarias para adquisición de vivienda en Colombia y una estrategia de aprovechamiento productivo de las remesas, aspecto este que es uno de los que ha tenido mayor atención, tanto desde el Estado como desde los medios de comunicación.

De acuerdo a López, “en el área académica es claro el predominio de las investigaciones económicas y demográficas, aunque también se notan preferencias por los asuntos políticos, históricos y étnicos. Desde la década de los 70, se adelantan numerosas investigaciones que toman como base para sus análisis los censos de población de Colombia y de los Estados Unidos. También se detectan trabajos sociológicos que indagan sobre las estrategias de supervivencia de los colombianos en distintos países. En contraste, los textos con perspectiva de género no aparecen muy frecuentemente; los compatriotas tienden a emigrar con el grupo familiar, independientemente de las fases de su ciclo productivo y reproductivo. La migración femenina individual parece ser una tendencia más reciente aunque tradicionalmente se ha manifestado en la trata de personas” (2006, p. 89).

En septiembre del año 2007, Acción Social presentó el *Protocolo de Retorno Voluntario de Connacionales en el Exterior*, en el departamento colombiano y fronterizo de Norte de Santander. María Eugenia López comenta que “a la presentación de este protocolo asistieron los cónsules de Colombia que están en los estados fronterizos venezolanos, así como también, algunas organizaciones que prestan asistencia humanitaria a los refugiados y refugiadas provenientes de Colombia que acoge Venezuela, tales como el Consejo Noruego para Refugiados; también estuvo presente el Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la Universidad de Los Andes- Táchira.

El Programa de Retorno Voluntario de Connacionales en el Exterior que propone Acción Social, pretende canalizar posibles repatriaciones de colombianos y colombianas que hayan cruzado la frontera de su país a causa del conflicto armado” (López, 2007: 80). La implementación de este programa ha tenido resultados variados en cada uno de los países, de acuerdo al documento elaborado por el proyecto interinstitucional coordinado por Martha Ardila *La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante*, incluso se han presentado casos de violación al principio de voluntariedad de retorno y de presiones al retorno de colombianos a su lugar de origen. Estas quejas se repiten en diferentes informes, sin embargo las denuncias apuntan mayoritariamente a situaciones ocurridas en las fronteras con Panamá y Ecuador.

A continuación se presenta, a manera de resumen, un cuadro de las políticas del Estado colombiano respecto a los migrantes (Guarnizo, 2006).

Derechos Constitucionales
• Derecho a la doble ciudadanía (1991)
• Derecho a la representación en el Congreso nacional (1991)
• Un representante en la Cámara Baja
• Derecho a votar en elecciones parlamentarias (1997)
• Derecho a ser elegido al Congreso como representante de la región de origen (1997)
• Derecho al voto en elecciones presidenciales (1961)
Programas oficiales del gobierno
• Programa de repatriación de cerebros fugados (1970)
• Programa Colombia para todos (1996)
• Programa para las Comunidades Colombianas en el Exterior (1998)
• Programa Colombia nos Une (2003)
• Conexión Colombia (2003); programa mixto del gobierno, sector privado y ong's

TERCERA PARTE

Percepción Respecto a la Migración de colombianos en Venezuela

Cubrimiento Mediático

El abordaje de los medios de comunicación y las declaraciones de los jefes de Estado y las cancillerías han hecho que las relaciones binacionales y bifronterizas entre Colombia y Venezuela, sean el escenario de unos pocos temas. Lo que suelen cubrir los medios son las declaraciones de funcionarios públicos en aspectos relacionados con la economía, la seguridad o las declaraciones políticos que consideran más llamativas. Lo que se considera “noticia” en las salas de redacción, no es necesariamente (y creo que no pretende serlo) dar a conocer una realidad compuesta por tantos matices y particularidades, lo que se busca es mostrar “cosas que ocurren” que generen una alta audiencia. Al parecer, las realidades (tanto en sus dificultades como en su cotidianidad) de las comunidades que habitan las zonas fronterizas, no son del especial interés para la gran audiencia. De acuerdo con Socorro Ramírez (2008), los temas visibilizados desde la década de los noventa, han sido fundamentalmente la disputa limítrofe y el accionar en la zona de la guerrilla.

Según el análisis de prensa realizado en el marco de un estudio de 2008 de la UNAB, elaborado por Carlos Manuel Aguilar, las crisis diplomáticas y comerciales son la *ventana mediática* por el cual el tema de fronteras se visibiliza ante la opinión pública. En la prensa colombiana, por medio de un seguimiento de El Tiempo, de enero de 2005 a enero de 2008, el mencionado estudio observó que la frontera aparece de la mano de estos fenómenos para posteriormente desaparecer de las páginas del periódico. En cuanto al periódico El Tiempo, el autor señala que es notable la determinación del factor crisis en la visibilización de la frontera, como la plataforma bajo la cual se concentra una tensión de naturaleza nacional, la tensión de la frontera en enero de 2008 tiene un enfoque en los medios colombianos y venezolanos más orientado a la crisis comercial.

Es difícil sostener que estos fenómenos se abordan de una manera distinta, posiblemente sub valorada, lo que parecería es que se aborda con los mismos criterios con los cuales se informan los distintos temas y fenómenos sociales. Generalmente una información puntual, una *noticia*, corresponde tanto a un hecho específico y generador de audiencia como a un *mensaje* que se refuerza con este tipo de informaciones⁷¹.

Es en este panorama que la frontera se convierte en una metáfora de la crisis diplomática bilateral que encarna su tensión en los testimonios de algunos de sus actores, los cuales amenazan la estabilidad comercial y la seguridad del Estado (Aguilar, 2008).

Se invisibiliza entonces a aquellos que ven su cotidianidad negativamente interferida con las decisiones (o con mayor frecuencia, por la falta de políticas efectivas) de los gobernantes y de los líderes locales, regionales y nacionales. También se invisibilizan los esfuerzos y alternativas de solución de las comunidades, incluso se hacen invisibles muchas de las cosas positivas que ocurren por el esfuerzo de otros actores no estatales. Quedan si, “instantáneas”

⁷¹ Por ejemplo, cuando se da la noticia del desenlace trágico de un accidente producido por un borracho, no solo se pretende informar que hay una familia que sufre, se está “educando” en no manejar borracho; igual cuando se informa el accionar equivocado de los terroristas o las gloriosas victorias del ciclismo o el fútbol patrio, está el gol, claro, pero hay un héroe que pateó la pelota y una nación que demuestra su gran valía en este mundo.

de retenes fronterizos cerrados, de personas cargando al hombro cajas con mercancías y “pimpinas” de gasolina por entre los lechos secos de los ríos limítrofes, transportadores narrando el maltrato de los guardias fronterizos y economistas o comerciantes dando cifras sobre las pérdidas. En los momentos de mayor tensión estas “instantáneas” muestran al público, prioritariamente, las palabras grandilocuentes de los presidentes y cortísimos análisis de expertos respecto a la capacidad militar de cada país.

En relación con las migraciones forzadas transfronterizas, se tiene un cubrimiento muy limitado, aunque mayor en el caso venezolano que en el colombiano⁷² y generalmente abordado desde una perspectiva de seguridad y no humanitaria (y, en las pocas situaciones en que se aborda desde una perspectiva humanitaria, lo que generalmente se resaltan son las acciones de ayuda a esta población implementadas por el Estado o los convenios interinstitucionales celebrados para este fin o las declaraciones de funcionarios internacionales en la conmemoración del día del refugiado).

Un ejemplo de lo anterior lo tenemos a propósito de estas declaraciones de la diputada oficialista del Consejo Legislativo regional, Nellyver Lugo: "Conare y Acnur deberán demostrar los métodos para la emisión de certificados a refugiados, ya que grupos paramilitares podrían estar utilizando la figura de desplazados para solicitar esa condición y así obrar y actuar con impunidad dentro del territorio venezolano"⁷³(Periódico La Nación, de San Cristóbal. Abril 9 de 2011).

O este otro ejemplo del periódico La Nación: “familiares de secuestrados denunciaron ante el periódico digital Noticierodigital.com, que en Carabobo opera una banda de colombianos desde hace más de cinco años que han ejecutado unos 25 plagios entre los municipios Bejuma, Montalbán, Miranda y Juan José Mora. Una investigación realizada por Noticiero Digital da cuenta que desde el año 2006 una banda de secuestradores *con acento y ademanes*

⁷² Algo explicable pues es allí que están presentes estas comunidades.

⁷³ Lugo es la presidenta de la Comisión de Política, Seguridad, Frontera y Derechos Humanos, del Consejo Legislativo Regional, donde ha recibido varias denuncias.

colombianos opera en la zona oeste de Carabobo, entre los municipios antes mencionados, jurisdicciones que están ubicadas en una zona montañosa y que no son contiguas” (noviembre 14 de 2011).

Hay, sin embargo, diferencias importantes en el tipo de cobertura que hacen los medios locales y los medios nacionales. En los medios nacionales la prioridad no son los hechos que “cuentan” la realidad fronteriza, si no los eventos que describen las relaciones binacionales (seguridad y economía fundamentalmente); por el contrario, los medios de la región (en ambos lados de la frontera) describen mucho mas algunas de las realidades de la zona fronteriza y, cuando abordan los grandes temas de las relaciones binacionales, consideran algunos aspectos en los cuales estos temas afectan las condiciones de esta zona fronteriza.

Análisis de los discursos oficiales

Para hacer un análisis de los actos discursivos en relación a temas de seguridad internacional, una metodología sencilla y útil es tener en cuenta los siguientes tres elementos: a. Identificar quienes son los que señalan determinado tema como una amenaza⁷⁴ que requiere acciones especiales o medidas urgentes. b. Definir que se busca proteger de la amenaza señalada. c. Identificar quienes componen el público que acepta la designación de un tema como amenaza (Camargo, 2010).

Tanto en Colombia como en Venezuela ¿Quiénes son los que señalan determinados temas en las relaciones binacionales como amenazas? y ¿Qué papel le asignan a los sujetos de migración forzada que han cruzado la frontera desde Colombia al vecino país? Respecto a la primera pregunta se observa que los señalamientos se originan, fundamentalmente, en los sectores “duros” de cada uno de los regímenes, siendo los protagonistas fundamentales los respectivos presidentes (el líder de la Revolución Bolivariana y el artífice de la Seguridad Democrática). Las voces que los acompañaron en la década en cuestión, fueron fundamentalmente aquellos que querían construir una imagen

⁷⁴ Esto no quiere decir que necesariamente la amenaza sea real, sino que ha sido presentada como tal, y ha sido aceptada así por el sistema (Sisco Marcano y Chacón Maldonado, 2004).

de defensores a ultranza de los valores fundamentales del respectivo sistema. En Venezuela se pueden identificar dos momentos distintos de quienes acompañaron al comandante en esta *tarea*; el canciller y los miembros más *revolucionarios* de la asamblea en una primera etapa y, posteriormente, autoridades regionales *gobiernistas* y un amplio número de funcionarios. En el caso colombiano los señalamientos vinieron fundamentalmente del entonces Ministro de Defensa y hoy Presidente, de algunos congresistas (en el capítulo anterior se reproducen algunas de las declaraciones de Germán Vargas Lleras) y de los principales asesores, especialmente aquellos responsables de los temas de seguridad. También oficinas gubernamentales de los Estados Unidos cumplieron esta tarea.⁷⁵

Pero, en estos señalamientos de los temas y actores que configuran las amenazas ¿Qué papel le asignaron a los sujetos de migración forzada transfronteriza? Desde algunos sectores del Gobierno venezolano se señaló directamente a esta población como el escenario que utilizaban algunos paramilitares para entrar a Venezuela y poner en riesgo su seguridad (un ejemplo de esto son las declaraciones de la diputada oficialista Nellyver Lugo, que se enunciaron en el subcapítulo anterior). Sin embargo este tipo de señalamientos no fue ampliamente utilizado por el discurso oficial, tampoco hubo referencias reiteradas respecto a los costos en los que incurre el Estado venezolano en la atención humanitaria a esta población⁷⁶.

Desde el Gobierno colombiano las referencias a esta población prácticamente no existen, mucho menos en relación con el tema de seguridad; esto contrasta notablemente respecto a la reiteración y aparente claridad sobre la presencia de la guerrilla en el país vecino. Algunas excepciones se encuentran en señalamientos puntuales de graves violaciones a la dignidad humana por parte

⁷⁵ No sobra aclarar que para este análisis no es relevante, ni sería posible, definir la veracidad de los respectivos señalamientos. ¿realmente Colombia apuesta a ser una plataforma de apoyo para una futura invasión de Estados Unidos a Venezuela, para de esta forma poner fin a la experiencia revolucionaria y robar sus inmensas reservas petroleras? y ¿hay una alianza entre las guerrillas colombianas y el gobierno vecino que les permite utilizar su territorio para fortalecerse y esconderse de las FFAA colombianas, alianza que busca la instauración del comunismo en Colombia? Difícilmente podría hacerse un análisis serio y responder con un SI o un NO a estas cuestiones.

⁷⁶ Fue más una queja de los gobiernos regionales y locales. Un ejemplo de utilización amplia de este argumento lo vemos en los señalamientos del Estado ecuatoriano, el cual insiste permanentemente en la corresponsabilidad del Estado colombiano para la atención de esta población.

de la Guardia Nacional del vecino país; sin embargo, lo usual fue el desconocimiento del carácter “forzado” de estas migraciones⁷⁷.

Los respectivos discursos son claros en lo que buscan “proteger”. Desde el gobierno venezolano no queda duda que lo que se quiere proteger es la Revolución Bolivariana de los ataques imperialistas norteamericanos, situación en la cual Colombia sería un “peón” del imperialismo *Yankee*. Por encima de conceptos más tradicionales, como soberanía o bienestar nacional, la revolución es el bien mayor que debe ser resguardado. En cuanto al discurso del gobierno colombiano, lo prioritario es la protección de la “patria” de la amenaza terrorista. *Patria* que se vincula, con la vaguedad propia de estos discursos, con seguridad ciudadana, confianza inversionista y cohesión social. Ahora, el *público* al cual va dirigido este discurso es fundamentalmente a la base electoral de cada gobernante. Base que en el caso venezolano se restringe más al gran público (sin duda fundamentalmente a los sectores de menores ingresos económicos) y en el caso colombiano abarca también al mediano y gran capital, pues el énfasis en seguridad permite dirigirse a un público poli clasista. Pero claramente no son los colombianos sujetos a migración forzada transfronteriza a quienes se dirigen los mensajes gubernamentales. Esto no es de extrañar, pues no constituyen una base electoral importante para ninguno de los dos gobiernos, tienen poca incidencia en la formación de opinión pública y tampoco están en capacidad de movilizar recursos sociales o económicos relevantes frente a los estados.

Pero estos discursos también tienen otro público, los actores internacionales relevantes para cada Estado, esto es la comunidad internacional regional, los Estados Unidos y, por supuesto, el respectivo gobierno vecino. En esta medida es necesario enfatizar en los discursos el respeto a los derechos y a la legalidad internacional, pero también la firmeza en la defensa de los objetivos prioritarios establecidos.

De acuerdo a Camargo (2010), el acto discursivo permite que los agentes securitizadores fijen unas amenazas, las cuales son aceptadas por la audiencia

⁷⁷ Es difícil para un Estado que se ufana de sus éxitos en seguridad, reconocer la existencia de poblaciones en situación de refugio. Incluso un importante asesor presidencial del Gobierno colombiano negó la existencia del desplazamiento.

relevante, pero para la Escuela de Copenhague no es suficiente solo la identificación de las amenazas que se establecen por medio del acto discursivo, sino también la aclaración respecto a las medidas de emergencia que les de respuesta. Estas medidas generalmente se salen del procedimiento político regular y por ende pueden cambiar el esquema e incluso el rol de los actores que conforman el escenario, ya que cada actor puede reaccionar de manera negativa frente a las actuaciones de los otros, creando sus propias medidas de emergencia (2010).

Queda por resaltar, entonces, que los respectivos discursos frente a los momentos más críticos de la relación, requerían justificar la implementación de determinadas medidas, tales como la movilización de tropas, la pérdida de negocios millonarios o el cierre de fronteras.

Para Francisco Javier Sánchez, “ambos países se ven uno al otro como competidores por el poder y el prestigio, y han refinado sus instrumentos hacia la consolidación de lo nacional. Con respecto a las políticas fronterizas, los caminos seguidos en esa competencia difieren. Venezuela se ha hecho más dependiente de las fuerzas armadas para elaborar su política con respecto a los asuntos fronterizos; además, tiene una visión geopolítica de la frontera como una marca de soberanía ... Por su parte, Colombia parece avanzar en un enfoque funcional hacia las fronteras, viéndolas como espacios que representan la línea física de contacto entre dos Estados y que proporcionan oportunidad tanto para la cooperación como para la disonancia... Como resultado, es bastante común encontrar poblaciones bien organizadas en el lado colombiano de la frontera, por ejemplo Cúcuta, mientras que en el lado venezolano hay más bien pequeñas poblaciones a lo largo del límite y con limitados puntos de cruce” (2011: 68).

La agenda política interna y externa de Venezuela como país de destino

Tanto el preámbulo como algunos artículos de la actual Constitución venezolana, hacen referencia a un esquema de cooperación regional con

mayores pretensiones de articulación que las que tradicionalmente han existido, también es necesario recordar que la legislación colombiana avanza mas en las posibilidades de integración fronteriza. El preámbulo de la constitución venezolana menciona que “...con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que (...) promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad...” (1999). Adicional a esto, en el artículo 153 establece que “La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.

Las agendas en política internacional y en política interna suelen articularse por objetivos comunes que las determinan. De la misma manera es frecuente que muchos fenómenos sean asumidos desde la priorización de esos mismos objetivos. En esta lógica, las formas como se aborda desde la política interna y externa el tema de las migraciones forzadas de colombianos estará definida por “objetivos superiores”, en este caso por el sostenimiento y profundización

de la agenda revolucionaria y por el apoyo internacional a iniciativas similares, en un marco de contención de posibles amenazas tanto internas como externas.

Para Francisco Javier Sánchez (2011), la política exterior de Venezuela se ha desarrollado, desde 1999, a partir de tres importantes procesos de cambio: por una parte están ciertas transformaciones de su estructura interna, que se observan en la nueva Constitución y en las políticas gubernamentales que han llevado a una reconsideración de fines y medios y a una reevaluación de la política de alianzas; por otra parte, está la generación de una serie de factores domésticos que llaman la atención de la comunidad internacional y que se originan dentro del proceso interno de crisis económica y política, polarización, des institucionalización y amagos de violencia, pero que se articulan con temas de la agenda mundial, tales como el desarrollo, el llamado *buen gobierno*, los derechos humanos y, finalmente, por la creciente internacionalización del tema de Venezuela, en la medida en que los organismos multilaterales, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación social y los propios gobiernos extranjeros le prestan atención a la dinámica interna del país, generalmente desde una óptica que la considera como en situación crítica y de fuerte cambio, tanto en lo interno como en política exterior (2011).

El gobierno venezolano ha expresado temores respecto al poder de las fuerzas armadas colombianas, las cuales son muy superiores en número de efectivos y en presupuesto (tanto neto, como por porcentaje del PIB). Este posible desbalance preocupa a diferentes sectores en Venezuela y no exclusivamente a los militares de ese país. Venezuela tradicionalmente ha tenido superioridad en armamento de alta tecnología y su capacidad de ataque aéreo, en blindados y en buques y submarinos, que sigue siendo amplia. También su inversión en compra de este tipo de equipos es mucho más alta que la colombiana. Muchos expertos coinciden en que las fuerzas colombianas son superiores en movilidad, entrenamiento y experiencia en combate.

Otro temor respecto a Colombia es que la cercanía a los Estados Unidos sea aprovechada por Colombia para amenazar o confrontar al gobierno

revolucionario. Un temor adicional se refiere al peligro, de acuerdo a sectores gobiernistas, de que el gobierno colombiano brinde ayuda efectiva a la oposición venezolana. Esto no parece imposible desde Caracas, si se tienen en cuenta las buenas relaciones que parecen existir entre esta oposición y diversos sectores de la sociedad colombiana o si se recuerda el asilo concedido al protagonista del intento de golpe fallido.

Socorro Ramírez (2008) considera que, si bien las diferencias entre los dos países son fuertes en el discurso, estas se diluyen luego, al menos en parte, en la dinámica de su aplicación, la cual suele ser más compleja que la definición de la posición. Dichas diferencias tampoco parecen tan grandes si se toman en cuenta los resultados e incluso cree que hay semejanzas o coincidencias en los cambios en la forma de elaboración de la política exterior y en su actuación internacional en los espacios multilaterales.

Finalmente, es necesario recordar que un escenario de libre movilización en el área andina no viene avanzando, lamentablemente, como política regional. Se dan oscilaciones con decisiones que flexibilizan estos procesos y que se reversan cuando se presentan tensiones binacionales o bifronterizas. A propósito de la población colombiana irregular en Venezuela, ya sea que estén allí por movilidad forzada o por otras razones, es necesario reconocer que el gobierno venezolano actual ha realizado campañas para regularizar a la población colombiana instalada en este país, dando trámite a un programa de legalización y naturalización de extranjeros indocumentados en su territorio. Esta rápida nacionalización de colombianos en algunos períodos de la última década es una prueba del potencial político que abriga esta colonia y que no ha pasado desapercibido en Miraflores. A pesar de que no existe una política de Estado dirigida a afrontar el desplazamiento, el gobierno, las FFMM y la sociedad venezolana son los que menos descontento han manifestado en la región andina con la presencia de migrantes forzados transfronterizos (Ardila, 2003). También es necesario reconocer que esta población ha tenido acceso a servicios como los de salud y educación en una proporción mayor a lo que ha tenido en otros países fronterizos y, en algunos aspectos, mayor al que han tenido muchas de las personas en situación de desplazamiento forzado interno en Colombia. El gobierno venezolano no instrumentalizó su política hacia esta

población en el marco de sus confrontaciones con el gobierno del presidente Uribe. De la misma forma en que esta población no recibió las medidas de atención puntuales que requieren las poblaciones en situación de refugio, tampoco fueron utilizadas como herramienta de presión sobre el gobierno colombiano, ni en el discurso (el gobierno venezolano podría exigir de manera enfática y lícita al gobierno colombiano su corresponsabilidad en la atención a esta población), ni con medidas de hecho (por medio de medidas ilegales pero soberanas, como por ejemplo la repatriación obligada de población en situación de refugio, cosa por supuesto extrema pero concebible en un escenario donde se cerraron las fronteras, se movilizaron tropas y en donde la palabra *guerra* se escuchó en los discursos oficiales).

La agenda política interna de Colombia como país de origen

El conflicto armado interno que padece Colombia se constituye en la causa fundamental de la movilidad forzada, sea esta interna o externa. Los combates, la búsqueda de control territorial por parte de los grupos armados, el despojo de tierras que poderosos intereses económicos (tanto de la economía legal como de la economía ilegal), impulsan, tras el escudo de grupos armados, la labor de inteligencia de las fuerzas armadas y su presión en busca del apoyo de las comunidades. Los grupos armados ilegales acuden al reclutamiento forzado, el secuestro, la extorsión, la presión en busca de cooptar o aniquilar a las organizaciones comunitarias, la búsqueda del control del muy rentable negocio del narcotráfico, desde los cultivos de uso ilícito hasta el lavado de activos; así mismo es evidente el vínculo de los grupos armados ilegales con toda clase de actividades delictivas, la cooptación que grupos armados y delincuenciales hacen de parcelas del Estado, tanto en lo local y regional como en lo nacional. Todos estos son tentáculos que se articulan para permitir el desplazamiento, el despojo, la invisibilización y la impunidad. Sin embargo, para el desarrollo del presente estudio, lo que resulta relevante es analizar en qué parte de la agenda política del gobierno colombiano se ubican las migraciones forzadas transfronterizas.

Tomando exclusivamente los resultados de esta primera década del siglo (no haciendo un análisis crítico de la política de seguridad democrática o de los dos gobiernos del presidente Uribe), se observa que se presentó una disminución de la mayoría de los indicadores de violencia del conflicto colombiano, fundamentalmente homicidios⁷⁸, secuestros y extorsión. Sin embargo, como se vio ampliamente en la segunda parte de este estudio, el desplazamiento en esta década tuvo el peor comportamiento de las últimas cuatro décadas, igual ocurrió con la movilidad forzada transfronteriza, la cual creció exponencialmente (como también se ve en las cifras del capítulo anterior).

Por supuesto, solo con estos datos no puede afirmarse que fuese del interés gubernamental propiciar fenómenos de movilidad forzada, sin embargo sí puede concluirse que dentro de las prioridades no estuvo atacar este grave fenómeno ¿Por qué?. La respuesta es que las prioridades en defensa estuvieron centradas en otros aspectos como recuperar los corredores viales y de transporte de hidrocarburos, neutralizar el crecimiento militar de las guerrillas cerca de los grandes centros urbanos, combatir el secuestro, garantizar seguridad para el desarrollo de sectores económicos considerados estratégicos y “golpear” los altos mandos guerrilleros, incluso buscándolos en sus apartados campamentos. También *desmovilizar* amplios sectores del paramilitarismo y “recuperar” estas regiones para el control de las fuerzas armadas.

Podría argumentarse que el combate y desarticulación de los principales protagonistas de la movilidad forzada constituyen un esfuerzo contra este aberrante fenómeno, cosa que no necesariamente es falsa, pero también puede argumentarse que si la lucha contra este fenómeno fuera una prioridad, se habría destinado un mayor volumen de recursos estratégicos para su neutralización; ¿Hubo “grupos de búsqueda” o “gaulas” destinados a desarticular a los principales agentes “desplazadores”?, ¿Cuántos recursos de inteligencia militar se destinaron a comprender y combatir este gravísimo fenómeno delincencial?, ¿Cuántas solicitudes de la Cancillería o del Ministerio

⁷⁸ Con un repunte entre el 2008 y el 2010, ya que no hay que olvidar que el período que se escogió para el desarrollo del presente estudio cubre del año 2000 al 2010.

de Defensa se hicieron a las autoridades de los países vecinos solicitando su colaboración para combatir este fenómeno en particular?, ¿Qué estrategias se articularon entre los diferentes organismos del Estado para prevenir este fenómeno, para castigar a sus perpetradores y para evitar su repetición?, ¿Cuántos recursos movilizaron las embajadas y consulados para garantizar los derechos de esta población en los países vecinos?, ¿Hubo estrategias y políticas efectivas para perseguir a aquellos que se beneficiaron del despojo de las tierras y para todos aquellos funcionarios públicos que les sirvieron de cómplices?⁷⁹, ¿Fue la seguridad de los habitantes de las comunidades apartadas de las zonas fronterizas una prioridad en la política de seguridad?, ¿Los autos de la Corte Constitucional que ordenaban mejoras sustanciales en la atención a la población desplazada fueron atendidos con prontitud y eficacia?.

Las respuestas de todos estos interrogantes permitirían determinar el grado de priorización que este fenómeno tuvo en la agenda del gobierno colombiano. Sin embargo, por los resultados de las cifras del fenómeno y por la respuesta gubernamental (con políticas públicas), se puede decir que el fenómeno de migraciones forzadas transfronterizas no fue una prioridad en la agenda gubernamental colombiana en la primera década de este siglo. Por el contrario, la invisibilidad del fenómeno constituyó, cuando menos, una gravísima omisión y, más posiblemente, fue parte de una estrategia enmarcada en el objetivo de mostrar éxitos en la política de seguridad y de minimizar los impactos del conflicto interno en los países vecinos (mientras se resaltaba, por otra parte, que las políticas de los vecinos respecto a nuestro conflicto interno si entrañaban un grave peligro para la seguridad de Colombia).

Coyuntura internacional regional y agenda política en los Estados de la región

La coyuntura regional internacional pasa inevitablemente por las prioridades de la política estadounidense en la región y en el mundo: La lucha antiterrorista, la

⁷⁹ En esto se ha dado un cambio con el actual gobierno del Presidente Santos, cuando menos en el nivel reglamentario y en el ámbito de los discursos, lo cual ya son dos elementos que constituyen una diferencia importante.

guerra contra las drogas, el acceso a materias primas estratégicas (especialmente energéticas), la necesidad de mantener la hegemonía en el hemisferio, especialmente frente a potencias extracontinentales en ascenso, la seguridad en el acceso a un mercado creciente en número y en capacidad de consumo, la estabilidad en una región de la cual proviene la gran mayoría de las corrientes migratorias (regulares e irregulares) y su compromiso con la universalización de la democracia liberal y el respeto a los derechos humanos.⁸⁰

Consuelo Ahumada afirma que, “de acuerdo a documentos oficiales del gobierno de los Estados Unidos, la región andina es importante para ese país por las siguientes razones: primera, en ella se encuentran los tres principales productores de droga, que responden por el ciento por ciento de la cocaína y el 60 por ciento de la heroína que entran al mercado de Estados Unidos; segunda, en la región hay dos importantes productores de petróleo, Venezuela y Ecuador, que le proporcionan a los Estados Unidos una cantidad significativa de crudo y son miembros de la OPEP; tercera, este país es el principal socio comercial de todas las naciones andinas y, cuarta, allí se encuentran algunos de los países de mayor población de Latinoamérica, incluidos Brasil y Colombia” (2004, p. 49).

La política interior norteamericana con sus crecientes dificultades económicas y sus limitaciones para garantizar sus objetivos en diferentes puntos del globo, tiene incidencia directa en el diseño e implementación de su política para América Latina. Pero una pregunta relevante se refiere a las particularidades en la relación con cada uno de los países. Socorro Ramírez (2008) plantea que, en el caso de Colombia, más que a un incremento de las ventajas militares en relación a sus vecinos, lo que parece estarse dando es un incremento de la intervención estadounidense en el conflicto colombiano para desde allí incidir sobre los países andinos. En cuanto al tema comercial, Estados Unidos ratificó en el año 2002 las preferencias arancelarias condicionadas y no incluyó a Venezuela por sus roces y por las decisiones que

⁸⁰ Independientemente del balance que se tenga a este respecto, elementos como la lucha a favor de la democracia y por el respeto a los derechos humanos, están sistemáticamente presentes en su discurso oficial y cuentan con políticas públicas.

sobre temas comerciales ha tomado el gobierno del presidente Chávez, esto a pesar de que los países andinos, incluyendo a Venezuela, habían actuado de manera conjunta a este respecto (2008).

Finalmente, están las prioridades intraregionales. Brasil, además de contar con un servicio diplomático eficaz (en términos regionales), viene aumentando su presencia como la potencia regional, no solo por su peso demográfico y geográfico indiscutible, también por su buen desempeño económico y por las coincidencias de su agenda interna con un discurso integracionista para Latinoamérica. Si bien las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela tienen que tener en cuenta el rol de Estados Unidos, tampoco pueden ignorar a Brasil como jugador fundamental. Brasil, por su parte, no puede aspirar a un rol de importancia en el escenario mundial, sin haber consolidado un protagonismo cómodo en la región. Protagonismo que en opinión de los expertos ha sido buscado a partir del ejercicio del “poder blando”⁸¹. Argentina y México, protagonistas históricos del escenario latinoamericano, se encuentran por el momento más concentrados en sus respectivas agendas nacionales. Los otros países andinos comparten también las preocupaciones respecto al riesgo de un “desbordamiento” del conflicto colombiano y siguen, de acuerdo a sus propias agendas internas, las acciones de Estados Unidos respecto al conflicto colombiano y la promoción regional que de la Revolución Bolivariana hace el gobierno venezolano.

Securitización de las relaciones binacionales vs atención humanitaria

El vínculo entre migración y riesgo a la seguridad no es exclusivo de las migraciones forzadas transfronterizas de colombianos a Venezuela. Lamentablemente esta es una percepción que viene en aumento en muchas sociedades, de acuerdo al informe de la GCIM (Comisión Mundial Sobre las Migraciones Internacionales). Según este, “los recientes actos de violencia

⁸¹ Brasil ha venido en los últimos 10 años ampliando los recursos de *poder blando* en su proyección exterior. Es decir, ha fomentado el multilateralismo, la diversificación de las relaciones, la universalidad del derecho internacional y el respeto a las diferencias. Así mismo, ha priorizado las relaciones sur-sur, en cuyo contexto se desarrolla una cooperación que se basa en el intercambio de políticas públicas nacionales (Buelbas; 2011).

perpetrados por migrantes y miembros de grupos minoritarios han generado la opinión de que existe un vínculo estrecho entre migraciones internacionales y terrorismo internacional” (2005).

Natalia Camargo define securitización como “el proceso mediante el cual, las élites políticas de un Estado, a través de su discurso, identifican una situación como amenaza a su seguridad, llevando a tomar medidas contra dicha situación que se salen del procedimiento político normal” (1998, p. 23 – 24).

El proceso de securitización de las relaciones binacionales y bifronterizas entre Colombia y Venezuela, tiene variadas explicaciones, la mayoría de las cuales ya se han mencionado acá⁸². Sin embargo, es necesario profundizar en la eventual securitización del abordaje de las migraciones forzadas transfronterizas. Por una parte, se puede afirmar que muchos de los elementos que configuran el escenario en el cual se produce este fenómeno han sido abordados desde la óptica de la securitización (por los dos estados). Los controles fronterizos, el fortalecimiento de la presencia estatal a través de sus órganos de defensa y en menor medida de los organismos que prestan otros servicios sociales, los discursos que reiteradamente relacionan frontera con peligro a la soberanía⁸³, el carácter “sospechoso” que se adjudica muchas veces a la población que ha sufrido la migración forzada e incluso las insinuaciones esporádicas respecto a las dudas sobre las “lealtades nacionales” de sectores de la población fronteriza, en general, y de los migrantes forzados transfronterizos, en particular. Sin embargo, el abordaje del fenómeno humanitario (migración forzada) no encuentra respuestas en este marco de securitización, dado que no es la seguridad de esta población lo que las élites políticas identifican como amenaza a su propia seguridad; por lo tanto, la respuesta es no solo “débil” sino limitada, en el mejor de los casos⁸⁴, a acciones de tipo asistencial.

⁸² De acuerdo a Socorro Ramírez y José María Cárdenas “del examen de las concepciones que subyacen a la agenda de seguridad de Venezuela y Colombia cabe señalar varios elementos comunes, a la vez que importantes contrastes. Tienen en común el foco en los problemas domésticos: en el caso colombiano la resolución del conflicto, y en el venezolano la “protección” de la revolución bolivariana” (2006: 386).

⁸³ Y en general con toda clase de peligros a la seguridad.

⁸⁴ Al no ser un fenómeno ampliamente visibilizado, no se hace necesario destinar muchos recursos.

De acuerdo al profesor Diego Cardona (2002), existen tres tipos de desecuritización. Por una parte, una *desecuritización objetiva* que consiste en la superación de un peligro real y *objetivo* en cuanto a sus elementos consecutivos, o sea que ya no tenga la facultad de *causar daño*; otra sería la *desecuritización subjetiva*, que implica que los actores que señalan un fenómeno como un asunto de seguridad, dejan de considerarlo como tal (o al menos de señalarlo); y, finalmente, una *desecuritización intersubjetiva*, la cual consiste en la construcción de consensos en materia de seguridad, como antesala y reforzamiento de procesos de integración regional. En general, en las relaciones binacionales se encuentra la utilización de los tres tipos de desecuritización expuestos por el profesor Cardona, pero, al menos en los últimos años, parece haber primado la “desecuritización subjetiva”, esto a pesar de los avances que hubo en las últimas dos décadas en el fortalecimiento de acuerdos y organismos bilaterales.

Hay una *sobresecuritización* de las agendas, se ha fortalecido militarmente las fronteras y los problemas sociales de la zona de frontera se tratan bajo la lógica de la seguridad; también se ha presentado un costo importante en las zonas de frontera en términos de restricción de derechos humanos.

De acuerdo al Stockholm International Peace Research Institute. “Military expenditure data” (2008), en el año 2002 el gasto militar de Venezuela era de US 1.903 millones, equivalentes al 1.2% del PIB, el gasto del Estado colombiano era de US 5.588 millones, equivalentes al 3,4% del PIB. En el año 2008 este gasto era de US 4.329 millones para el caso de Venezuela, equivalente al 1.4 del PIB (que llegó en su pico más alto al 1.6% del PIB en el 2006) y para el caso colombiano era de US 9.076 millones, equivalentes al 3.7% del PIB. El pie de fuerza de las fuerzas armadas colombianas es superior a los 280.000 efectivos, siendo el segundo mas grande de América Latina; el pie de fuerza de las fuerzas armadas de Venezuela asciende a 80.000 efectivos (sin embargo las reservas *Bolivarianas* son mucho mayores que las reservas militares colombianas).

De acuerdo a Ana María Lara las “afirmaciones constantes acerca del temor de

la propagación y/o expansión del conflicto interno colombiano, alerta a los países vecinos. La *invasión* de colombianos producto de los desplazamientos forzados, la vinculación con actividades delictivas como el narcotráfico, el tráfico de armas, y la trata de personas y delincuencia común, son referencias comunes que catalogan a los colombianos en el exterior. Para los países receptores de colombianos, el dilema de inseguridad que se presenta al interior de Colombia ha traspasado las fronteras, desplazando gran cantidad de población hacia países vecinos. De acuerdo con cifras de CODHES, “durante el segundo trimestre de 2005 el desplazamiento forzado afectó a un (...) total aproximado de 153.463 víctimas de este delito durante el primer semestre de 2005 (...) Es decir, Colombia pasó de un promedio de 724 personas desplazadas cada día durante el primer semestre de 2004 a un promedio diario de 848 en los primeros seis meses de 2005” (2008, p. 167).

Realidad fronteriza y de los migrantes forzados transfronterizos frente a los intereses estatales

Para los Estados no es fácil asumir que las fronteras son, ante todo, zonas tejidas por una densa trama de lazos de diverso orden. Socorro Ramírez afirma que “se olvida que existen relaciones más estrechas entre las poblaciones fronterizas que con su respectiva capital; dado que las realidades de los pobladores de frontera tienen una mayor similitud entre sí que con las condiciones propias del respectivo centro político nacional. Tampoco les resulta fácil asumir que el desarrollo e integración fronterizos y la reconversión de estas zonas requiere de una atención binacional o subregional de largo plazo, tal como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea. Menos aún, que esas redefiniciones exigen flexibilizar conceptos muy estrechamente ligados a la noción tradicional de soberanía, territorio y del propio Estado-nación” (2008, p. 164).

A partir del año 2001 se ha incrementado en Venezuela el trabajo desde la Iglesia, la sociedad civil y la cooperación internacional, en la atención de la población en situación de refugio requerida de asistencia y protección, la cual

mayoritariamente viene de Colombia. El movimiento de derechos humanos ha implementado acciones de atención, difusión y denuncia; también participó en el proceso de incidencia para lograr respuestas normativas e institucionales del Gobierno de Venezuela.

Como suele ocurrir en los países de la región, varios sectores del gobierno venezolano perciben que el papel de la cooperación internacional y las Organizaciones No Gubernamentales debería limitarse al apoyo humanitario para los refugiados y a la transferencia de recursos hacia los organismos responsables del tema desde el Estado; el trabajo de incidencia política no es bien recibido por muchos funcionarios del Estado venezolano y esto ha entorpecido la coordinación con el Estado, e incluso entre las mismas ONG y organismos internacionales.

El número de organizaciones locales e internacionales que hacen presencia en esta zona, con el fin de brindar atención a esta población víctima de movilidad forzada, viene creciendo (tanto en número de organizaciones como en nivel de presencia en terreno). De acuerdo al Informe *Situación general de la frontera colombo venezolana* de PCS (Consejería en Proyectos) “En el Estado Táchira trabajan diferentes instituciones cubriendo el área legal y humanitaria. El Consejo Noruego para Refugiados hace presencia a través de su representante, trabajando fundamentalmente en sensibilización, a partir de: (i) visibilidad de situación de refugiados; (ii) capacitación con la Universidad; y (iii) comunicación social a través de la producción de materiales. El ACNUR y Cáritas San Cristóbal trabajan en la atención humanitaria y la protección de los solicitantes en el Estado, pero enfrentan una situación de absoluta desproporción entre las necesidades de atención y sus posibilidades reales. Evidentemente, el trabajo del ACNUR y sus agencias implementadoras, tanto en el área de protección como de atención humanitaria, está focalizado en los solicitantes de refugio, mientras que aquellos que no realizan la solicitud deben subsistir desde su llegada por sus propios medios, y esperar la colaboración de las misiones o las ayudas de la Gobernación” (2007, p. 7).

En cuanto a instituciones académicas, existe el Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad Los Andes en San Cristóbal, que sigue el tema del refugio y su relación con la situación de la frontera y la integración fronteriza. Se han trabajado de manera conjunta las capacitaciones ofrecidas a autoridades y funcionarios, enriqueciéndose con las diferentes perspectivas de las distintas instituciones. En Zulia y Apure hacen presencia también las Caritas regionales y oficinas de ACNUR; adicionalmente, en el Zulia han avanzado mucho las organizaciones de la sociedad civil en articular el trabajo, incluso haciendo visitas de registro a la zona del Perijá. En Apure, el SJR⁸⁵ hace también presencia, sin embargo en el Alto Apure los actores armados irregulares colombianos operan presencia dificultando el trabajo humanitario.

Las tensiones de la relación entre los dos gobiernos afectan diversos aspectos de la cotidianidad de las comunidades. Esta afectación puede resumirse en los siguientes aspectos: funcionamiento del comercio fronterizo con una mayor presión y control por el gobierno venezolano al comercio informal de mercancías y gasolina que se hace a lo largo de la frontera; en los temas migratorios se presenta una tolerancia menor a los colombianos que cruzan de manera irregular la línea divisoria, razón por la que se da un aumento en el número de deportaciones y un aumento en la estigmatización que se vive en ciertas localidades del vecino país; así mismo, el recrudecimiento de las limitaciones de los esfuerzos que buscan consolidar una agenda binacional en materia económica, de servicios públicos y migratoria.

Lo anterior dificulta responder a la necesidad de construir una agenda humanitaria binacional para tratar las situaciones de movilidad forzada transfronteriza de Colombia a Venezuela, al igual que el estado de miles de colombianos solicitantes de refugio en el vecino país, temas que hoy no están incorporados en las agendas binacionales de los gobiernos centrales o regionales, pues se habla de flujo de mercancías y dineros, pero se omite el de personas (2009.CODHES Revista Documentos N° 13: 58 – 59).

⁸⁵ Servicio Jesuita para Refugiados.

CONCLUSIONES

El planteamiento inicial de este estudio partió del enfoque de política de migración internacional, en donde el impacto de las migraciones forzadas transfronterizas de colombianos a Venezuela en las relaciones estatales binacionales se manifestaría en el diseño y aplicación de sus políticas migratorias, en general, y respecto a la población en situación de refugio, en particular. Por otra parte, este impacto también se encuentra determinado por factores como el contexto político en el cual ocurren estas migraciones forzadas, contexto configurado en gran parte por las agendas políticas internas e internacionales de los gobiernos de Colombia y Venezuela y también por la agenda internacional regional. La manera en que los Estados resuelven sus problemas también es afectada por el esquema que caracteriza las relaciones internacionales en la región.

Una vez analizado el fenómeno de movilidad forzada en términos transfronterizos, es claro que se ha dado por parte del gobierno colombiano y por parte del gobierno venezolano una 'securitización' del tema, dicha securitización se articula con los enfoques que aplican tanto Caracas como Bogotá para el manejo de las relaciones internacionales y de las problemáticas propias de la zona fronteriza. La agenda humanitaria no ha ocupado un lugar prioritario, en contravía de los instrumentos internacionales suscritos por los dos estados y en contravía de los respectivos principios constitucionales. Las prioridades en la agenda de política internacional de los países andinos no ha escapado de las prioridades establecidas por los Estados Unidos en sus relaciones con el mundo en general y con la región en particular. Dichas prioridades, fortalecidas en todo el mundo después del 11 de septiembre de 2001, han hecho que la lucha contra el terrorismo, el combate al narcotráfico y a la migración (entendida ésta como un fenómeno pernicioso) sean asumidas en mayor o menor grado como prioridades en las cancillerías de toda la región (de forma positiva o negativa, pero siempre presentes). Con esta lógica, las fronteras se han *criminalizado* y la agenda de seguridad se ha sobrepuesto a todo el resto de interacciones que se producen en ellas, opacando, limitando y excluyendo otros temas. Desde una perspectiva venezolana, la relación con Colombia se ha ido transformando de una evaluación de riesgo desde una concepción de seguridad integral, para girar cada vez más explícitamente en torno a la defensa de la revolución.

El análisis de la tendencia en la última década de las migraciones forzadas transfronterizas, muestran que este ha sido un flujo constante (y creciente por momentos). La aplicación de medidas restrictivas que esporádicamente (al ritmo del estado de las relaciones binacionales) ha aplicado el gobierno venezolano, no ha afectado significativamente la magnitud de estos flujos. Estas restricciones han estado motivadas por una parte por razones de seguridad y por otra como respuesta (represalia) al Estado colombiano en coyunturas de deterioro de las relaciones. Por su parte, el gobierno colombiano ha tenido una postura permanente de *omisión*, con esto me refiero a la invisibilización sistemática del fenómeno, a su exclusión tanto de políticas de prevención y atención, como a su ausencia en declaraciones y

pronunciamientos oficiales, lo cual corresponde a la lógica de negar la existencia del conflicto interno que afecta gravemente a la población.

Las comunidades transfronterizas en Venezuela no han sufrido especial discriminación y mayoritariamente han tenido acceso a los servicios que prestan las misiones establecidas por el gobierno de este país. Sin embargo, han sido ignoradas y en esta medida no han formado parte de las políticas de desarrollo. Esto ha complicado la atención a la población en situación de refugio. Tampoco ha existido en general una política coherente y sostenida en cuanto a medidas migratorias se refiere: junto con procesos de regularización amplios y esporádicos, se han presentado momentos en los que se incrementan las exigencias de entrada al país.

Los esfuerzos desplegados en la guerra contra el terrorismo han invisibilizado a muchas de las poblaciones afectadas, con lo cual se han desconocido las implicaciones humanitarias de la estrategia de Seguridad Democrática. La movilidad forzada transfronteriza ayudó a evidenciar que la debilidad de la presencia estatal en las zonas fronterizas es un obstáculo en el objetivo de recuperar plenamente el control del territorio para el Estado. Por su parte, la respuesta del Estado venezolano ante lo que percibe como el peligro del desbordamiento del conflicto colombiano dentro de sus fronteras, fue el aumento del pie de fuerza y el endurecimiento de sus medidas migratorias. Lamentablemente, estas medidas orientadas a evitar el traslado del conflicto interno colombiano, afectaron también los flujos migratorios de quienes huían buscando protección en territorio venezolano y favorecieron las violaciones a los derechos humanos y el trato discriminatorio.

De lo anterior se desprende que la estrategia de seguridad del Estado colombiano debe incluir dentro de sus prioridades la prevención de las migraciones forzadas. Deben implementarse medidas que ataquen las causas principales que motivan estos desplazamientos (por ejemplo, que imposibiliten el perfeccionamiento jurídico o de hecho del expolio de la tierra, persiguiendo y sancionando el reclutamiento forzado, neutralizando las extorsiones y el control social de las comunidades por parte de grupos armados, modificando las estrategias antinarcóticas para que no provoquen la

migración forzada). Y también medidas activas contra los principales agentes “desplazadores” (dedicando más recursos de inteligencia en entender y atacar este fenómeno, creando grupos especializados dentro de las fuerzas militares para perseguir a los causantes de estas migraciones forzadas, buscando alianzas con otros gobiernos para evitar la impunidad de estos hechos y fortaleciendo la legislación nacional para garantizar sanciones, tanto económicas como penales, a todos aquellos que promueven y se benefician de las migraciones forzadas).

La necesaria cooperación binacional (e internacional en general) que se requiere para articular las respuestas humanitarias, desde un diagnóstico completo hasta la implementación de soluciones duraderas, pasando por la atención y la prevención de las diferentes etapas de este fenómeno de migración forzada, se ha visto imposibilitada por los sucesivos roces (y en general por la falta de confianza mutua) de la relación internacional entre los dos países.

En la agenda exterior colombiana la movilidad forzada no es uno de los puntos centrales, la seguridad ha opacado el necesario diseño y ejecución de programas que respondan cabalmente a las exigencias del fenómeno. A la falta de voluntad política de los gobiernos colombianos (durante la década analizada) para afrontar este fenómeno, se suman las limitaciones del servicio consular colombiano, el cual requeriría una importante transformación si se quisieran emprender medidas efectivas para afrontar esta problemática, ya que por la manera como está conformado actualmente, no tendría la capacidad de implementar un programa amplio y suficiente en este sentido.

A pesar de los diferentes instrumentos de cooperación establecidos en las últimas siete décadas con el ánimo de regular las actividades económicas y las migraciones entre los dos países, la implementación de los mismos y por tanto su efectividad, ha estado subordinada al estado coyuntural de las relaciones bilaterales, esto debido a que en los dos países se ha priorizado tradicionalmente la lógica de las políticas de gobierno sobre las políticas de Estado. Si bien desde la llegada del presidente Santos al gobierno de Colombia

se ha dado un restablecimiento de las relaciones diplomáticas y un acercamiento personal entre los mandatarios, no hay que olvidar que las diferencias que existen son profundas, tanto en las prioridades internacionales (mientras Colombia dedica sus esfuerzos a tratados bilaterales de libre comercio, especialmente con Estados Unidos y mantiene un interés medio en la CAN, Venezuela, tras retirarse de la CAN, denuncia el Acuerdo de Cartagena, gestiona su ingreso al MERCOSUR y promueve activamente el ALBA, Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América).

Sin embargo, no solo estas importantes diferencias (sumadas a las grandes grietas que separaron en los últimos años sus respectivas políticas internas) incidieron en dificultar la implementación de relaciones más armónicas. También muchas semejanzas se constituyeron en factores adversos a este fin: Las dos naciones enfrentaron una importante brecha entre los fundamentos de sus discursos de seguridad y su implementación (explicable fundamentalmente por la concentración del poder del ejecutivo, por la creciente importancia de las fuerzas armadas en cada país y por un declive de muchos de los procedimientos y de las bases institucionales democráticas). También el carácter protagónico de los dos presidentes (y en opinión de muchos, que comparto, los rasgos autoritarios en la forma como ejercieron el poder) debilitó la institucionalidad construida. Finalmente, otro elemento común se refiere al peso que dieron en sus relaciones bilaterales a los Estados Unidos, Colombia tratando de constituirse en su socio estratégico en la región y Venezuela en el principal antagonista (en lo político, pues mantiene un intercambio comercial de primer orden). Dado el papel decisivo que la figura del *presidente* tiene en los dos países en relación con la definición de las relaciones internacionales (y en general con multitud de temas nacionales), la voluntad de mejorar estas relaciones resulta definitiva (como se pudo ver en el año 2011).

Sin embargo, permanecen, junto con lo ya dicho, diferencias de fondo tales como la naturaleza del sistema económico y político deseado y la concepción de un sistema de seguridad adecuado para la región, para el hemisferio (y para el mundo).

Adicionalmente a la definitiva voluntad política que se requiere para fortalecer las relaciones binacionales y bifronterizas, en general, y la atención efectiva al fenómeno de la movilidad forzada transfronteriza, en particular, sería necesario implementar políticas a este respecto. Pero para que estas resulten efectivas y puedan articularse, hay que fortalecer los instrumentos ya creados y complementarlos con mecanismos de concertación efectivos (tanto bilaterales como regionales). También es necesario crear las garantías sociales, económicas y de seguridad (bien sea para el retorno voluntario o para el establecimiento en el país de acogida). Esto no podrá lograrse mientras los Estados no incorporen el tema de la movilidad forzada como un asunto prioritario.

Es necesario continuar investigando en los fenómenos que motivan y facilitan la movilidad forzada transfronteriza de colombianos a Venezuela: se requiere mayor información respecto a la relación causa - efecto de los circuitos económicos (legales e ilegales) en la región y los flujos de la migración forzada, respecto a los intereses de la gran inversión (minera, energética y agroindustrial) y a los mapas del desplazamiento y la migración forzada; así mismo, respecto a la relación entre incremento o descenso de operativos militares antiterroristas y antinarcóticos y rutas y flujos de las migraciones forzadas, o entre el comportamiento de la inversión estatal en infraestructura, salud y educación y el comportamiento del volumen de los flujos migratorios, forzados o no. Futuros estudios deberían evaluar el efecto de experiencias de cooperación entre autoridades binacionales y/o entre sectores sociales organizados y el comportamiento de las migraciones forzadas y en general de los procesos de estabilización de la población migrante.

Junto con la voluntad política y el fortalecimiento de mecanismos, se requiere extender ampliamente el tema de las relaciones, llevándolas mucho más allá de los vínculos diplomáticos y de los contactos entre los gobiernos locales de la zona. Es de gran importancia que sectores diversos, tanto fronterizos como nacionales, generen lazos e interdependencias. Es así como sectores económicos, culturales, académicos y de la organización social deberían tener un rol más activo en este proceso. También aquellos grupos y sectores

vinculados o responsables indirectos del tema de movilidad forzada transfronteriza en los dos lados de la frontera, deberían fortalecer sus vínculos y trabajar para que este tema sea tenido en cuenta por las Comisiones Binacionales Fronterizas, por las Comisiones de Vecindad, por el Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras y, en general, por experiencias como las de las ZIF o de aquellos acercamientos entre ciudades fronterizas o entre cámaras de comercio o entre sectores académicos.

Como se ha demostrado a lo largo de este estudio, existe una relación entre política de inmigración y política exterior, entre política interna y política internacional, entre agenda hemisférica y agenda nacional y, por supuesto, entre política interna y política de inmigración. Solo teniendo en cuenta esto, podrá diseñarse e implementarse una política efectiva para afrontar el fenómeno de las migraciones forzadas transfronterizas.

Bibliografía

ACNUR. (2007). El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela.

Aguilar Jiménez, Carlos Manuel. (2008). La frontera colombo – venezolana: una sola región en una encrucijada entre dos estados. Universidad Autónoma de Bucaramanga; Revista Reflexión Política Vol. 10.

Ahumada, Consuelo y Moreno, A. (2003), “El desplazamiento forzado de colombianos hacia la región andina y su impacto sobre la situación política regional”. En: Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA, Centro Editorial Javeriano.

Ahumada, Consuelo; Moreno Durán, Álvaro Sánchez Segura, Javier. (2004). El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del plan Colombia. Bogotá. Centro Editorial Javeriano.

Arango, Joaquín. (2007). Las Migraciones Internacionales en Un Mundo Globalizado. Universidad Complutense.

Ardila, Gerardo. (2010). "La migración en Colombia: un reto para el siglo XXI". En: CES. Bogotá: Universidad Nacional.

Ardila, M. y Cardona, D. (2002). Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana, Fescol.

Ardila, M. (2002) "La política exterior de Colombia hacia sus vecinos. Evolución, mecanismos y retos", En: Martha Ardila, Diego Cardona y otros.

Barco, Carolina. (2003). "La emigración, un gran desafío". En: Colombia nos une. Memorias. Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Battistella, Graziano; (2005). Migraciones Asiáticas y Relaciones Internacionales: perspectivas de futuro. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 68.

Biderbost Moyano, Pablo Nicolás. (2010). El Estudio de las Migraciones en la Ciencia Política. Un intento de Sistematización, Revista de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, N° 9.

Borda, Sandra. (2002). "La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo". En: Ardila, Martha; Cardona, Diego. Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana, Fescol.

Brettell, Carolina; Hollifield.(2000). Migration Theory. Talking across disciplines. New York: Routledge. Cap 6.

Brochman, G. (1992). Migration Policies of Destination Countries, en Political and Demographic Aspects of Migration Flows to Europe, Council of Europe

Bustamante, Ana Marleny. (2005). Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander – Táchira. San Cristóbal (Venezuela): CEFI – Universidad de los Andes; Cúcuta (Colombia): Universidad

Francisco de Paula Santander, y Corporación Universidad Libre de Colombia, seccional Cúcuta.

Bustamante, Ana Marleny y Francisco Javier Sánchez. (2008). "Diagnóstico del sector carrocero en la Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander". Aldea Mundo 13.

Camargo May, Natalia Inés. (2010). Análisis del Subcomplejo Regional Andino; Entre los Discursos de Seguridad y los Mecanismos de Cooperación. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Relaciones Internacionales. Bogotá.

Cardona, Ramiro. (1980). El éxodo de colombianos: un estudio de la corriente migratoria a los Estados Unidos y un intento por propiciar el retorno. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

Cardozo, Elsa. (2006). La agenda de seguridad de Venezuela-Colombia en el contexto de la subregión andina y Brasil (2000-2005); Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).

Castles, Stephen. (2003). La política internacional de la migración forzada. Publicado en www.migraciónydesarrollo.org, Número 1 (octubre). Red Internacional de Migración y Desarrollo.

Ceballos Medina, Marcela. (2007). "El impacto de las migraciones colombianas hacia Ecuador en las Relaciones Político-diplomáticas" En Busca De Un Nuevo El Dorado: Retos Y Perspectivas Del Fenómeno Emigratorio Para Colombia. Ed. Universidad Externado de Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). "Política Integral Migratoria". En: Documento Conpes 3603. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

Department of Economic and Social Affairs Population Division. (octubre 2006). International Migration 2006. Consultado en www.un.org/esa/population/publications/publications.htm

DOCUMENTOS Revista N° 13. CODHES (2009). Coordinadores Laverde, Zully y Tapia Edwin. Tensión en las fronteras; un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá.

Global Commission on International Migration.(2005). Las Migraciones en un Mundo Interdependiente. Informe de la Comisión Mundial de las Migraciones Internacionales. Consultado en www.gcim.org

Gómez Díaz, Luz Marina. (1994).“Las migraciones laborales de Colombia a Venezuela durante las dos últimas décadas”.En: Opciones para la integración. Migración y desarrollo en los países andinos. Memorias del 1º Seminario Andino sobre Migraciones, Caracas.

Gómez, Inés. (1980). “Mercados de trabajo y migraciones en ciudades fronterizas”. En: Migraciones Laborales. No.10. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

González Gil, Adriana. (2009). Lugares, procesos y migrantes. Aspectos de la migración colombiana.Regional Integration and Social Cohesion.

Guarnizo, Luis Eduardo. (2003). “La Migración transnacional colombiana: implicaciones teóricas y prácticas”. En: Colombia Nos Une. Memorias seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Guarnizo, Luis Eduardo. (2006). El Estado y la Migración Global Colombiana. México. Red Internacional de Migración y Desarrollo.

Hollifield, James F. (2007).El Emergente Estado Migratorio; Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Metodista del Sur.

Informe (2007) PCS, Project Counselling Service (Consejería en Proyectos).

López Sala, Ana María. (2005). Inmigrantes y Estados: la respuesta política frente a la cuestión migratoria. Barcelona. Ed Antrophos.

Javier Torres Velasco (1999). Colombia- Venezuela, Agenda Común para el siglo XXI. Bogotá. Ed; Tercer Mundo.

Kornblith, Miriam. (2004). “Percepciones venezolanas sobre la crisis de Colombia”, Colombia Internacional, N° 60.

Lara, Ana María. (2008). Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: una propuesta para enfrentarlas. Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Bogotá, Vol. 3 N° 1.

Liliana Obregón y Cario Nasi. (1990). Colombia Venezuela conflicto e integración, Santafé de Bogotá, Fescol y CEI Uniandes.

López, María Eugenia. (2007). Resumen Informativo de las principales actividades desarrolladas en la frontera común y en el marco de la integración colombo – venezolana. Agenda de las Relaciones Colombo-Venezolana.

López Paz, María Eugenia. (2008). Análisis y Documentos. Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración Año 12, No. 24.

Márquez, Jesús R. (1980). Sistemas de seguridad social y migración colombo-venezolana: la operatividad de los sistemas de seguridad social de Colombia y Venezuela en términos del instrumento andino de seguridad social. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, SENALDE.

Mármora, Lelio.(2002). Las Políticas de Migraciones Internacionales, Buenos Aires. Paidós; 2002.

Martínez Pizarro, Jorge. (2003) CEPAL. Serie Población y desarrollo No.44: Un campo de estudios llamado Migración Internacional. Proyecto Regional de Población CELADE UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas)Santiago de Chile.

Meissner, Doris. (1992). Managing Migrations, Foreign Policy, No 86.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Comisión Nacional de Migración. Plan Nacional de Migración. (1993).Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Murillo Castaño, Gabriel. (1980). “La migración de trabajadores colombianos a Venezuela: la relación ingreso-consumo como uno de los factores de expulsión”. En: Migraciones Laborales. No. 11. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, SENALDE.

Namihas, Sandra. (2001). Derecho Internacional de los Refugiados; Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ochoa, William Mejía. (2009). Coordinador Movilidad Humana Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero – Alma Mater. En Lugares, procesos y migrantes.

Organización Internacional para las Migraciones. (2010). Perfil Migratorio de Colombia 2010.

Ortega García, Carlos Ernesto. (2010). Tendencias actuales del refugio en la región. Flacso sede Ecuador. Sistema de información sobre migraciones andinas.

Pastrana Buelvas, Eduardo. (2011). El poder Blando de Brasil. Revista Semana, 27 de octubre de 2011.

Peña Huertas, Rocío del Pilar.(2006). Una aproximación a las políticas públicas dirigidas a los colombianos en el exterior. Revista de Estudios Socio jurídicos. Enero – junio vol. 8.

Policy Paper N° 1, 8, 13, 21, 31; Documento Resultado de Grupo de Trabajo Países Vecinos, Coodinado por Martha Ardila. www.colombiainteranacional.org 2003

Posada, Paola. (2009). Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas. Estudios Políticos, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Raquel Álvarez de Flores. (2004). La Dinámica Migratoria Colombo – Venezolana: evolución y perspectiva actual. Centro Estudios de Frontera e Integración (CEFI), ULA-Táchira. Venezuela.

Ramírez León, José Luis y Valencia Villa, Alejandro.(1990).Colombia y Venezuela: el fracaso de un modelo o la necesidad de revitalizarlo. En Colombia Internacional.

Ramírez Socorro y Cárdenas José María. (2006). Colombia - Venezuela Retos de la Convivencia. Grupo Académico Colombia – Venezuela; del IEPRI, de la Universidad Nacional y el Centro de Estudios de América, de la Universidad Central de Venezuela.

Ramírez, Socorro. (2008). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. En Estudios Políticos, 32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Rodríguez Gelfenstein, Sergio. (2007). La Frontera: un concepto múltiple, una visión diversa; Caracas – Venezuela.

Ruiz Vieyetz, Eduard J.(2008). Derechos Humanos y Diversidad – Nuevos desafíos para las sociedades plurales. Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe; Universidad de Deusto.

Sánchez Chacón, Francisco Javier. (2001) La Frontera Táchira – Norte de Santander en las Relaciones Binacionales y en la Integración Regional. Universidad de Los Andes, Táchira - Venezuela. Revista de Estudios Transfronterizos, Volumen XI.

Sisco Marcano, Claudia y Chacón, Maldonado Oláguer. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. Revista Venezolana de Ciencia Política, Número 25.

Viquez, Roxana M. (2004). Dimensión y Problemática que afecta a los desplazados colombianos más allá de las fronteras; El Caso de Venezuela. San José de Costa Rica. Funpadem (Fundación para la Paz y la Democracia).