

Análisis de los Desafíos para la Coherencia y Coordinación en la Gestión Pública
Local que ha Implicado la Respuesta a la Situación de los Migrantes Provenientes
Desde Venezuela¹.

Análisis del Caso en Cúcuta-Villa del Rosario.
Norte de Santander

Autor:

Oscar Javier Calderón Barragán
Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública

Datos de contacto:

oscalderonbarragan@gmail.com
ocalderon@javeriana.edu.co

Tutor:

Humberto Librado

14 de enero de 2019

Pontificia Universidad Javeriana
Facultad: Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública
Bogotá
2019

¹ Este es un manuscrito elaborado a partir de una investigación aplicada desde la aplicación de la tipología de las prácticas basadas en diagnóstico en los Municipios de Cúcuta y Villa del Rosario (Norte de Santander) durante el periodo agosto de 2015 a noviembre de 2018.

2. Resumen

Los flujos migratorios provenientes desde Venezuela hacia Colombia, han desafiado los mecanismos de coherencia y coordinación en las políticas públicas que ha implementado el Estado colombiano entre el año 2015-2018, generando un reto para la gestión pública local en los municipios fronterizos del país, especialmente en Cúcuta y Villa del Rosario en Norte de Santander, objeto del presente análisis. La investigación aplicada está realizada bajo la tipología de prácticas basadas en diagnósticos, centrando la identificación de los desafíos y potencialidades de la respuesta institucional, y el análisis de la congruencia entre coherencia y coordinación a partir del análisis de la visión de futuro, estrategia nacional, objetivos de gobierno, estrategias sectoriales, modelos de gestión, presupuesto en base a resultados y monitoreo.

Colombia no ha sido un país de tradición receptora de población migrante, sus políticas migratorias históricamente han obedecido a la asistencia y gestión de la diáspora colombiana en el exterior; la migración proveniente desde Venezuela contempla unas características de vulnerabilidad socio-económica especial, lo que genera sobrecarga en los servicios de competencia de los entes territoriales, sin embargo, estos, no tienen competencia en el tema migratorio, lo que implica mejores niveles de coordinación entre la nación y el territorio, no necesariamente establecidas en el momento presente.

Abstract

Migratory flows from Venezuela to Colombia have challenged the mechanisms of coherence and coordination in public policies implemented by the Colombian State between 2015-2018. This situation has generated a challenge for local public management in the border municipalities of the country, especially in Cúcuta and Villa del Rosario in Norte de Santander, the object of the present analysis.

The present applied research is carried out under the typology of practices based on diagnoses, focusing on the identification of the challenges and potentialities of the

institutional response. Likewise, it analyzes the consistency between coherence and coordination based on the analysis of future vision, national strategy, government objectives, sectoral strategies, management models and budget based on results and monitoring.

Colombia has not been a country with a tradition of receiving a migrant population, its migration policies have historically been due to the assistance and management of the Colombian diaspora abroad. In that sense, the migration from Venezuela contemplates some characteristics of special socio-economic vulnerability, which generates overload in the competence services of the territorial entities. However, these territorial entities have no competence in the migration issue, which implies that better levels of coordination between the nation and the territory are needed, since they are not established at the present time.

3. Palabras clave

Migración, gestión local, coordinación, coherencia, frontera.

4. Introducción

La llegada masiva de migrantes venezolanos y colombianos retornados en la frontera colombo-venezolana que huyen de Venezuela por la crisis institucional y de protección de derechos humanos que afecta de manera generalizada a la población residente en país y que ha sido ampliamente documentada por organismos multilaterales, ha generado un éxodo masivo hacia Colombia y los países de la región, en lo que ha categorizado la Organización de Naciones Unidas (ONU) como un flujo migratorio mixto² que tiene unas implicaciones importantes para la institucionalidad pública en Colombia.

² La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define los flujos mixtos como movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes, generalmente relacionados con migración irregular e indocumentada que encierran condiciones peligrosas a las que deben enfrentarse en las zonas fronterizas, convirtiéndose además en un reto para los Estados pues no es posible cumplir su facultad soberana de elegir que ciudadano extranjero puede o no ingresar al territorio nacional, unido a los altos riesgos que tienen estas personas de sufrir violaciones a sus derechos humanos, discriminación, implicando unos tipos de respuesta que en muchas ocasiones los Estados no están en capacidad de ofrecer (Organización Internacional para las Migraciones, 2004, p. 42).

Esta nueva situación, viene a agudizar los desafíos de gestión territorial desatendidos y precedentes a la migración masiva, en los municipios fronterizos, entre otros, el acceso a los servicios públicos y conectividad, desempleo e informalidad laboral, altos índices de pobreza, dinámicas de violencia asociada al conflicto armado y el crimen transnacional, el alto influjo de las economías ilícitas entre otros.

Adicional a estos desafíos históricos de la gestión pública local, la misma respuesta a la situación de migrantes y connacionales retornados genera incertidumbre y preocupaciones entre las autoridades locales, por los nuevos retos en términos de brindar respuestas en el marco de la protección de los derechos y ajustados a la constitución y la ley (coherencia en política pública), así como, la ausencia de recursos de toda índole, pero, además los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno, la definición de competencias, entre otros.

Según el registro de Migración Colombia, con corte a 30 de septiembre de 2018 en el país permanecen 1.032.016 personas de nacionalidad venezolana³, cifra en la que se ha ubicado una importante conjetura sobre la forma como se ha estimado el paso por caminos no habilitados, así como, la ausencia de un censo de población colombiana retornando desde Venezuela, sea personas que han obtenido la nacionalidad, o que tienen derecho a ella, y por obstáculos administrativos, se priva de un derecho de rango constitucional.

Para el caso de Villa del Rosario la población migrante que se ha ubicado en el municipio representa según el registro administrativo de migrantes venezolanos (RAMV), alcanza el 23% de la población establecida en el último censo, situación que como han alarmado las autoridades locales ha saturado la prestación de

³ Según el reporte de Migración Colombia titulado: "Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado" caracteriza que del total de 1.032.016 personas se encuentran en condición de regularidad un total de 573.502, es decir personas con visa, cédula de extranjería, PEP o dentro del tiempo de ley establecido, así mismo 240.416 personas que se caracterizan en proceso de regularización, entre los que cuentan los venezolanos que se censaron en el RAMV y están en el proceso de expedir el PEP. Así mismo, la autoridad migratoria calcula en 218.098 personas en situación irregular, de los cuales 137.718 superaron el tiempo de permanencia, y 80.380 ingresaron por caminos no habilitados o sin control migratorio, que popularmente se conocen como "trochas" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, s.f.).

servicios esenciales como el acueducto y acceso al agua potable. En Cúcuta se contabilizan un total de 90.000 personas migrantes registradas en el registro administrativo de migrantes venezolanos (RAMV).

Objetivos de investigación aplicada

Más allá de la discusión sobre las cifras, esta investigación pretende caracterizar los desafíos para la gestión pública local generados por la situación de migrantes forzados, en perspectiva de la coherencia y coordinación interinstitucional de la política o programas, a partir del análisis de la respuesta implementada por las autoridades colombianas, y las disposiciones jurídicas, técnicas y sociales vigentes en la materia migratoria, durante el periodo de agosto 2015 a diciembre de 2018, en los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario en Norte de Santander. A partir de esta caracterización, se pretende plantear recomendaciones y posibilidades para atender la situación de los migrantes y los desafíos de gobernabilidad que sobrevienen para las autoridades y la gestión pública local.

Contexto en Norte de Santander

La pertinencia del abordaje propuesto en la investigación, en términos de los desafíos que implica la migración forzada a la gestión pública local, se fundamenta en varios asuntos precedentes, no resueltos, y que con la migración desordenada e insegura se van agudizados. Es decir, partimos de la comprensión que este fenómeno de migración forzada se desarrolla en medio de un contexto local con altas complejidades que de por sí, desafían a las autoridades locales en términos de protección de derechos de sus conciudadanos.

Cabe anotar que, en Colombia, persiste un desarrollo regional desigual que no se ha resuelto y que afecta a sus fronteras. Para el caso de Norte de Santander, como lo asegura el informe Briefing departamental (Unidad de Información y Análisis Colombia – UMAIC, 2017), elaborado por la unidad de manejo y análisis de información del sistema de Naciones Unidas en Colombia:

Norte de Santander presenta altos niveles de vulnerabilidad, pobreza, desempleo, inequidad, y problemas en el acceso y disponibilidad de bienes y servicios básicos de calidad, como educación, vivienda, alimentación, vías, agua potable, saneamiento básico, energía y salud, especialmente, en la región del Catatumbo. Mientras que en Colombia la población considerada pobre por ingresos llegó a 27,8% en 2015, en Norte de Santander alcanzó el 40%, lo que representa 12,2 puntos porcentuales arriba del promedio nacional. Las principales causas son el desempleo, la baja productividad, la presencia de actores armados ilegales, la ausencia de políticas públicas para la generación de ingresos y empleabilidad de la población más expuesta a riesgo de vulnerabilidad económica, además de la fuerte exposición a riesgos ambientales, a los que se suma un deficitario sistema de salud.

Este panorama desafía la gobernabilidad local, unido a lo que investigadores como Ávila (2018) ha denominado el proceso de desinstitucionalización en la que el poder local ha sido capturado por actores armados ilegales con fuerte interés en el control de las economías ilícitas y el crimen transnacional. Otro elemento que agudiza los desafíos para la gobernabilidad local de manera preexistente al fenómeno migratorio, pero que se agudiza con esta, son las dificultades propias de la descentralización en Colombia. La Constitución de 1991, en los artículos 289⁴, 310⁵ y 337⁶ comprende las particularidades de los territorios fronterizos, y además traslada competencias a los entes territoriales en materia de articulación interinstitucional, aunque sin desarrollo legal posterior, terminando subsumido por

⁴ Artículo 289: "Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente" (Secretaría del Senado, 1991, p. 108).

⁵ Artículo 310: "El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que, en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador. Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas" (Secretaría del Senado, 1991, p. 114).

⁶ Artículo 337: "La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo" (Secretaría del Senado, 1991, p. 126).

la competencia de la nación en asuntos de política exterior, y por esa línea en los asuntos migratorios.

La legislación sobre asuntos fronterizos es amplia en el país, no tanto así la que regula los asuntos de la migración y el refugio; en este sentido se destaca la Ley 10 de 1983 por medio del cual se define el ámbito geográfico fronterizo, el decreto 3448 de 1983 o también conocido como estatuto de fronteras, la ley 191 de 1995 o ley de fronteras, que pretende el desarrollo de los artículos constitucionales citados anteriormente, generando condiciones para el desarrollo económico y la cooperación, así mismo el decreto 569 de 2001 por el cual se crea la comisión intersectorial de integración y desarrollo fronterizo, a quien le encomienda la coordinación, orientación superior y consolidación de la política de Estado relativa a la integración y el desarrollo fronterizo. En el Conpes 3155 de 2002, se plantean los lineamientos para el desarrollo de la política de integración fronteriza, además plantea un apartado para el fortalecimiento de la gestión territorial.

Migración en la frontera colombo-venezolana

El flujo migratorio que pretendemos analizar, especialmente en la direccionalidad actual con origen en Venezuela, tránsito, y destino a Colombia es novedosa, los flujos migratorios históricamente han estado direccionados en el sentido contrario, sea por migración con origen económico desde Colombia, o personas que huían hacia Venezuela para salvar su vida por el conflicto armado colombiano, tal y como lo relata la investigadora Raquel Alvares de la Universidad de Los Andes de Venezuela (Flores, (2004). Esta direccionalidad de la migración, representa un reto para la legislación vigente en el país, así como para las comprensiones de lo que implica la coordinación y coherencia de las políticas en la materia.

Aunque en Colombia, existe una importante experiencia en términos de la comprensión de los desplazamientos forzados desde una perspectiva de derechos humanos, sin embargo, sobre los asuntos de la migración forzada transfronteriza es una perspectiva que aún no termina de desarrollarse, ni plantearse en las narrativas de los actores gubernamentales.

Además de la magnitud de la migración hacia Colombia, surge la pregunta sobre el origen, la naturaleza, las condiciones y/o vulnerabilidades de esta migración, que, aunque no se trata de un asunto central en la investigación, si plantea un horizonte de interpretación.

Como lo revela el informe “Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y OEA, 2017), analiza la forma como el debilitamiento de la institucionalidad democrática ha afectado la situación de los derechos humanos, con impactos diferenciales sobre personas, grupos y colectivos en su condición de mayor riesgo, tales como mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas adultas mayores; defensores y defensoras de derechos humanos; personas privadas de libertad; migrantes; y personas refugiadas o en similar situación, así como el acceso a la alimentación, bienes básicos de primera necesidad, y el servicio de atención en salud. Para la OEA, estas condiciones han degradado la situación de derechos humanos en el país, generando un proceso de migración forzada, que implica la protección de los países de acogida y tránsito, según los instrumentos internacionales vigentes.

Con este propósito, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la Resolución 2/18 denominada “Migración de personas venezolanas” (Comisión Internacional de Derechos Humanos – CIDH, 2018), urge a los Estados de la región a partir de quince orientaciones a garantizar la protección de los derechos humanos y el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas venezolanas que así lo ameriten, así como atender a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad o en especial necesidad de protección, acudiendo al marco ampliado de protección previsto en la Declaración de Cartagena de 1984, tales como las medidas por masivas violaciones de derechos humanos, violencia generalizada y estados de conmoción interna. Además, la CIDH hace un llamado a reconocer la histórica tradición de hospitalidad y acogida que el Estado venezolano ha planteado a los migrantes en la región.

Adicionalmente, en la nota de orientación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2018) sobre el flujo de venezolanos en el que plantea que debido a las diversas causas miles de venezolanos han tenido que huir de su país, recomendando a los Estados tomar las medidas pertinentes para la protección de los derechos de los refugiados de acuerdo a la amplia tradición y los mecanismos implementados en la región.

Estas declaraciones de los organismos multilaterales nos implican la precisión que se trata de una migración forzada, con las implicaciones del caso para el Estado receptor, además abriendo una discusión que no es nueva en la región, sobre las particularidades de la migración forzada en contextos que técnicamente no representan ni confrontación internacional, ni conflicto interno.

Este es un fenómeno migratorio, y en particular lo que sucede en la frontera Norte de Santander (Colombia) -Táchira (Venezuela), que no se puede comprender aisladamente, y no se explica de manera exclusiva así mismo, es preciso comprenderla en el amplio movimiento de la globalización.

Los expertos en migración de la Internacional Association for the Study of Forced Migratio (2014) argumentan que el concepto de refugiado clásico, descrito en la convención de 1951, que nacieron de la postguerra ya no sirve, o no se adecua a las necesidades actuales en la era de la globalización, revisando la necesidad de ampliar las causales como catástrofes medioambientales, Estados fallidos, megaproyectos de desarrollo, nuevas formas de guerra, entre otros, y que por su naturaleza requiere marcos más amplios de protección de derechos para estas nuevas categorías de refugiados (Internacional Association for the Study of Forced Migratio, 2014).

Cabe resaltar, que el Estado colombiano se ha comprometido internacionalmente con la implementación en la legislación interna de todos los programas y proyectos del plan de acción de Brasil (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2014).

La tradición histórica de Colombia como país de tránsito y de origen, ha llevado a que este sea un contexto nuevo, no se cuenta con planes de respuesta adecuados para la nueva realidad como país de destino de migrantes, especialmente refugiados, apátridas y retornados. La llegada de migrantes en estas condiciones, especialmente con vocación de permanecer en los territorios fronterizos, zona donde confluyen altas complejidades sociales, económicas, violencia armada, agravadas por la debilidad institucional a nivel local, desafían las oportunidades de respuesta ajustadas al marco de los instrumentos internacionales en la materia que el país ha incorporado en el bloque de constitucionalidad y demás legislación interna.

Desde el gobierno nacional, se han promulgado una serie de decretos, circulares y resoluciones para intentar responder a la situación coyuntural, sin embargo, siempre queda entre dicho la posibilidad real de articulación entre la nación y el territorio, el cuidado de los principios de subsidiariedad, complementariedad y transparencia, así como una definición clara de las competencias entre las autoridades nacionales y las territoriales. La inadecuación de la estructura institucional con la que el estado colombiano a todo nivel está dando respuesta a la situación, está trayendo mayores desafíos para la gestión pública local. Este será un apartado en el que profundizaremos más adelante.

Eje curricular de investigación

La investigación se inscribe en el eje curricular de la gestión pública, sin embargo, se acerca a la reflexión sobre la construcción del territorio y la gobernanza, dado que profundizaremos el análisis en la relación entre los vacíos de protección de los derechos humanos de migrantes y refugiados – es decir, análisis de la necesidad de las personas de interés y la respuesta del Estado colombiano, para analizar de este modo la coherencia en la política, y por otra parte, analizar los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional en los tres niveles de gobierno -Nación-Departamento-Municipio-, en línea de identificar y comprender los desafíos para la gestión del gobierno local que implica la respuesta a la situación de migrantes y refugiados, que permita avanzar en la comprensión de la migración como un asunto

propio de la construcción del territorio, contribuyendo en la reflexión y propuestas para la solución de las problemáticas identificadas desde un ejercicio multiactor.

La pregunta de investigación que intentamos responder se refiere, ¿Cuáles son los desafíos para la gestión pública local en perspectiva de la coherencia de las políticas y coordinación interinstitucional, que implica la respuesta a la situación de migrantes provenientes desde Venezuela en los Municipios de Cúcuta y Villa del Rosario (Norte de Santander) en el periodo de agosto de 2015 a diciembre de 2018?

Marco conceptual

Coherencia y coordinación en las políticas y programas gubernamentales

Es evidente que el fenómeno migratorio, como problemática social representa unas complejidades amplias, entre otras por tratarse de un asunto multidimensional y multicausal; lo que demanda una intervención del Estado en términos de esa misma complejidad e integralidad. En la respuesta al asunto migratorio, como en otras demandas sociales, no es competencia de una sola institución, sino que requiere la concurrencia de distintas instituciones, incluso no solo del sector público.

Desde ahí, se comprenden tres conceptos básicos que de alguna manera tensionan la gestión gubernamental, las complejidades y multidimensionalidad de la realidad social, la capacidad técnica y experticia para abordar temáticas sociales, así como las estructuras institucionales con que se cuenta para actuar (Serra, 2005, como se citó en Troncoso, 2011).

La complejidad de la realidad, que no se ajusta a una unívoca explicación, lo que implica para las autoridades e instituciones una capacidad de percibir la multidimensionalidad, y de actuar en las facetas de la realidad, de acuerdo al nivel de sus competencias (Serra, 2005, como se citó en Troncoso, 2011).

En este sentido, la acción del gobierno y la gestión pública construye una relación entre la especialización de cada actor y la necesidad, qué por vía de la complejidad

del asunto en común, les exige, si tienen aspiración a la integralidad, que como afirma Troncoso (2011) al expresar que:

El talón de Aquiles de esta ecuación, es la estructura organizacional, por cuanto al observar al Estado y a sus organizaciones, uno observa la predominancia de un Estado weberiano, en el cual se cumplen tres requisitos fundamentales: existen unidades o departamentos regulados por normas administrativas en las cuales se han definido actividades que deben ser cumplidas regularmente; bajo una estructura jerárquica, en la cual existe una autoridad que da órdenes y define tareas; y se adoptan medidas para asegurar el cumplimiento regular y continuo de esos deberes (p. 109).

Sin embargo, los mecanismos para conservar la coherencia y la coordinación siempre resultan complejos, unido, a la novedad que el tema migratorio tiene sobre la estructura gubernamental de Colombia.

El análisis se centra en los arreglos institucionales, organizacionales y metodológicos que ha implementado el Estado colombiano para responder a la crisis migratoria en el periodo del 2015 al 2018, comprendiendo que los esfuerzos en esta materia tienen tópicos precedentes con arreglo a la legislación interna previamente establecida, así como las aplicadas en razón de la contingencia, pero igualmente incorporando la discusión sobre los compromisos que tiene el Estado colombiano respecto a tratados y convenios en materia de derechos humanos de los migrantes, que han sido adoptados en la legislación interna, e incluso están en el rango del bloque de constitucionalidad.

En esta investigación se pretende realizar un acercamiento a los conceptos de coherencia y coordinación. Se entiende la coherencia que se focaliza en los fines más que en los medios, en estrategias, en impactos esperados, mientras que la coordinación hace referencia a que todos los participantes apunten en la misma dirección los esfuerzos (Painter, 1981 como se citó en Nogueira, 2010a).

La coherencia, como lo define Martínez Nogueira (2010) es el resultado de la “subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado en los distintos niveles”, es decir, se centra en la definición de la toma de decisiones políticas desde la priorización de los fines, mientras la coordinación, según Martínez

Nogueira (2010) se fundamenta en la integración sistémica de fines y medios, orientada a la producción y entrega de los servicios estatales.

Tanto la coherencia como la coordinación requieren rumbo, orientación, reglas operativas y para la resolución de conflictos, incentivos, negociaciones y compromisos, aun cuando en diferentes planos de las políticas, así que, además comprende diseños, metodologías, estructuras y comportamientos (McGregor, 1998 como se citó en Martínez Nogueira, 2010), de esta manera los fines (coherencia) y los arreglos operacionales (coordinación) guarden una convergencia que le permita dialogar para la prestación de los servicios estatales, y el cumplimiento de los fines.

Las dos categorías, coherencia y coordinación se integran en la decisión y acción gubernamental, se condicionan mutuamente. En esta tarea, es importante la identificación de los distintos actores y sus competencias específicas que se cruzan en ámbitos decisorios y organizacionales, generando productos especializados (Martínez Nogueira, 2010).

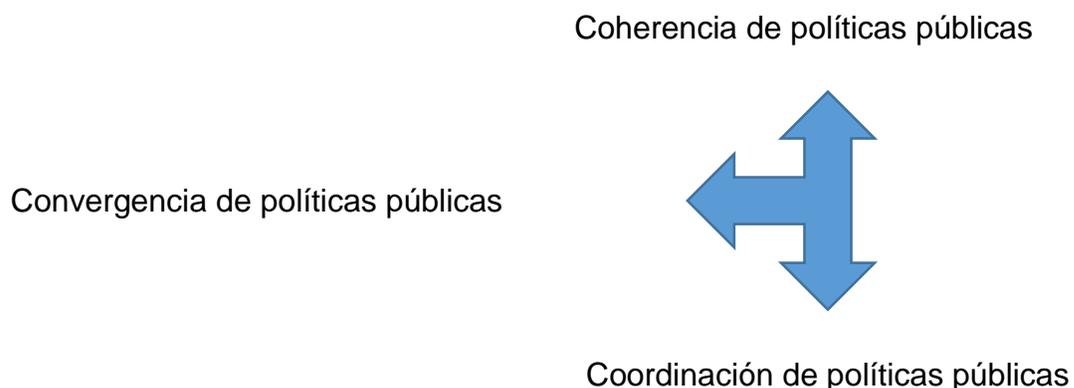


Figura 1. Convergencia de resultados e impactos de las políticas

Fuente: Martínez Nogueira, R. (2010).

La coherencia se refiere estrechamente:

A los objetivos buscados, a los resultados previstos, a los impactos de las políticas y la capacidad para que estos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores, remite a la noción de unidad e

integración, entre los fines y las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello. Estos medios, son las políticas (programas, proyectos y actividades) (Martínez Nogueira, 2010).

La coherencia, en expresión de Martínez Nogueira (2010), es la articulación lógica entre visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política. La coordinación es una cualidad horizontal, es un universo de los medios que constituyen las políticas.

Se identifican condiciones para la coherencia y la coordinación, a) En el plano político (governabilidad, actores, liderazgo y capacidades) b) En el plano técnico (movilización de conocimientos, existencia de dispositivos analíticos, sistemas y procedimientos para la anticipación y el cálculo para evaluar alternativas y la acumulación de los aprendizajes (Martínez Nogueira, 2010).

La coordinación de políticas resulta de la necesidad de la diferenciación de actores por su inserción en esquemas de división del trabajo. La coordinación es un proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Echebarria, 2008 como se citó en Martínez Nogueira, 2010), comprende reglas, diseños y procedimientos de tareas dirigidas a lograr complementariedad y/o arreglabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales mutiactorales (Ong's, sector privado, cooperación internacional, sociedad civil).

La coordinación debe darse con frecuencia en escenarios llenos de ambigüedades, incertidumbres, tensiones y disputas de poder (Boston, 1992 como se citó en Martínez Nogueira, 2010) de allí que se identifican como obstáculos para la coordinación, entre otros, que los actores involucrados respondan a lógicas e inercias institucionales y organizacionales con tendencias a la compartimentalización y la autosuficiencia, con prácticas y rutinas asociadas a concepciones gobernadas por intereses corporativos, por orientaciones cognitivas y profesionales con interpretaciones de la realidad sesgadas, y estrategias de acomodación, supervivencia y preservación de posiciones complejas de interdependencia.

Siguiendo a Max Weber, referente de la sociología de las organizaciones quien plantea en cuatro momentos la coordinación y sus posibilidades, en términos de orden, programa, doctrina y ajuste mutuo.

Tabla 1. Momentos de la coordinación y sus posibilidades

Tipo	Nombre	Características
Orden	Posibilidad de coordinación a través de la jerarquía	Supone baja complejidad, control de comportamientos por la autoridad, ordenes específicas, clara identificación de las contribuciones y centralización en la toma de decisiones.
Programa	Coordinación mediante rutinas.	Una posibilidad de coordinación, es hacerlo mediante rutinas, procedimientos, planes y programas. Cada parte realiza las acciones predefinidas, explicitadas y formalizadas, contribuyentes al objetivo planteado
Doctrina	Internalización de los fines y criterios por parte de los operadores.	Convergencia de comportamientos que orientados por una doctrina que ordene los medios, productos y resultados.
Ajuste Mutuo	Interacción directa entre operadores	En este nivel existe una interacción directa entre los operadores frente a cada cuestión a resolver o tarea a realizar, acordándose entre los decisores y ejecutores las contribuciones recíprocas y complementarias a desplegar.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto de Martínez Nogueira, R. (2010).

Continúa Martínez Nogueira (2010):

Esta enumeración de modos y medios para la coordinación permite extraer conclusiones tentativas. La complejización y la diversidad de intervenciones y regulaciones estatales, junto a las incertidumbres a enfrentar y superar, impone limitaciones a la jerarquía para coordinar, con asimetrías de información múltiples. De igual manera, la coordinación por rutinas, procedimientos y programas también se ve dificultada en este escenario, imponiéndose obstáculos insalvables para contribuir a una “racionalidad totalizadora” que asegure la convergencia de actores y comportamientos. Adicionalmente, los problemas de diseño de las políticas fundadas en diagnósticos insuficientes, imprecisiones con respecto a los estados finales deseados y previsiones escasas con respecto a sus implicancias, instrumentación e implementación, determinan que la incoherencia forme parte de la misma definición de las políticas y de sus instrumentos, y que la coordinación quede librada a las iniciativas locales y a la bondad de respuestas a problemas contingentes.

En síntesis, ni la coordinación por orden, programa y doctrina resultan efectivos para la coordinación y la coherencia, sino la coordinación al interior de redes sustentadas

en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que compartan concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares.

Instrumentos para la coherencia y coordinación

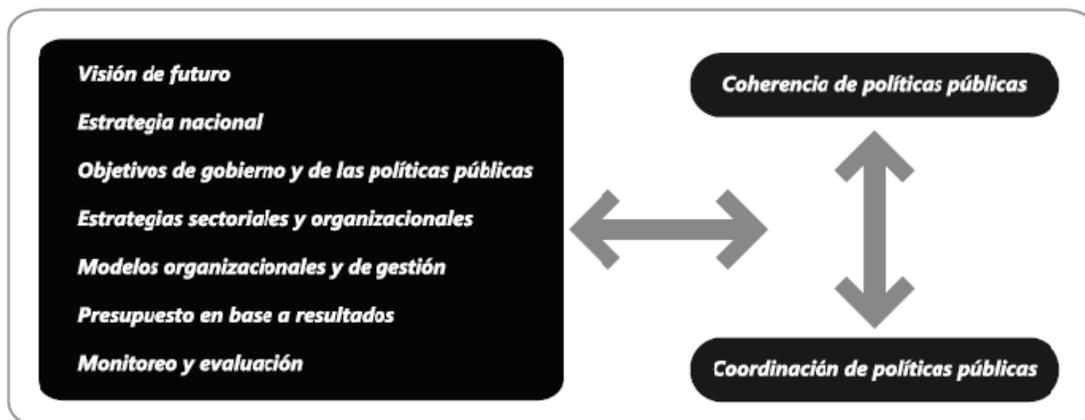


Figura 2. Instrumentos para la coherencia y coordinación

Fuente: Martínez Nogueira, R. (2010).

5. Métodos

El tipo de investigación es aplicada, de corte cualitativo-descriptivo, dado que pretende aportar a una reflexión práctica de las implicaciones de la migración respecto a los asuntos de la gestión pública de los municipios fronterizos de Cúcuta y Villa del Rosario: Para ello se eligió la tipología de prácticas basadas en diagnósticos, aportando a la identificación de los problemas o potencialidades y definir líneas estratégicas de intervención para superar los problemas aprovechando las potencialidades. Las líneas estratégicas serán planteadas en términos de recomendaciones que serán socializadas con los actores interesados, especialmente en el marco de la red de atención al migrante.

Desde la presente investigación pretende profundizar en esta discusión, en términos de analizar desde el aparato institucional propuesto por Colombia los mecanismos de congruencia entre la coherencia y la coordinación de las políticas públicas o respuestas implementadas entre el 2015-2018, especialmente en la relación entre

la nación y los territorios, y la forma como se relacionan con el ejercicio de la gestión local de los entes territoriales.

Para operativizar dicho entramado, se aplicaron los siguientes instrumentos de investigación, de naturaleza esencialmente cualitativa:

- Entrevistas a profundidad con expertos, funcionarios del gobierno en el orden nacional y local, funcionarios del Estado en el nivel del Ministerio Público y organismos de control, colaboradores de organismos de cooperación, miembros de organizaciones de la sociedad civil y docentes e investigadores universitarios interesados y conocedores de la materia.

Los expertos fueron seleccionados siguiendo la priorización desde la participación en los espacios de articulación y coordinación, dando prioridad a los participantes en el puesto de mando unificado, la red migrante y el grupo inter-agencial de atención a flujos mixtos, respectivamente.

En ese orden de ideas, encontramos los participantes de la siguiente manera:

Oficina de coordinación de asuntos humanitarios (OCHA), Centro regulador de Urgencias y Emergencias, Registraduría Especial de Cúcuta, Defensoría del Pueblo, Personería Municipal, Ministerio de Relaciones Exteriores, Centro de Migraciones, Consejo Noruego a Refugiados y Secretaría de Gobierno. Los entrevistados no autorizaron el uso de sus nombres en el documento final.

- Revisión documental de textos, entre libros, artículos de investigación e informes especializados, que se publicaron sobre la peculiar coyuntura de la frontera, desde agosto de 2015; Así mismo, documentos oficiales, herramientas jurídicas y jurisprudenciales, actas del puesto de mando unificado y actas de reuniones de la red migrante humanitaria.
- Observación participante, realizada por el investigador que sirvió para completar informaciones y decantar algunos análisis. Este ejercicio se realizó, en los espacios de articulación y coordinación, como la red de atención al migrante (participación en los tres de los cuatro encuentros anuales de 2018), consejo

departamental de atención integral al migrante y retornado (participación de los dos encuentros anuales en 2018) y la participación del grupo inter-agencial de atención a flujos migratorios mixtos (participación de 10 de los 12 espacios realizados durante el 2018). El dialogo sobre estos espacios está relacionado más ampliamente en los anexos, debido al límite de páginas permitidas en el texto.

Dada la novedad del tema de investigación, la incertidumbre respecto a los lineamientos del gobierno nacional, y sus impactos en los actores locales involucrados, incluso fue preciso realizar algunos ajustes del análisis hasta el último momento, debido a la inclusión de nueva normatividad sobre la marcha de la investigación, así como la altísima tensión por la instrumentalización política de la migración, mantuvieron un nivel alto de tensión sobre quien investiga, y sobre los participantes, en el ejercicio del trabajo de campo. En este sentido, fue importante la realización de la investigación desde la posición del investigador como sujeto activo de los organismos de respuesta a la situación de emergencia provocada por la migración, incentivando en los entrevistados, la búsqueda de alternativas de solución y lecturas más propositivas que aportaran a la reflexión y el encuentro de caminos para solventar la situación, evitando caer en las lógicas de la denuncia o el mutuo señalamiento.

Otro punto que resulta desafiante está relacionado con la idea del investigador como sujeto nativo del lugar e inmerso en su cotidianidad laboral en el tema a investigar, en la medida que permite o facilita el conocimiento del marco general desde donde los planteamientos y vivencias que narran los sujetos. En este sentido, como lo plantea Geertz (1989) tanto el estar allí – en el trabajo de campo- como el estar aquí – en el proceso de análisis y escritura de la investigación- han sido enriquecidos por esta condición de sujeto nativo en la medida que facilitó el conocimiento y comprensión de los códigos que movilizan las relaciones, de entender la historia y de reflexionar sobre las propias vivencias que han sido reconstruidas en cada encuentro realizado. Estas mismas vivencias nos planteaban una tensión, comprenderlas como barreras para comprender otras capas de sentido.

Categorías de análisis y variables de las dimensiones

Las categorías para el análisis como hemos señalado en el marco conceptual se detallan de la siguiente manera:

Tabla 2. Categorías de análisis y variables de las dimensiones

Dimensiones	Categorías de análisis	Variables
<i>Análisis en términos de la coherencia de las políticas y programas en relación con la protección de derechos y los fines del Estado colombiano.</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Visión de futuro y Estrategia Nacional. 2. Objetivos de gobierno y de las políticas públicas (programas) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coherencia entre los principios constitucionales y legales y las disposiciones del plan de respuesta a la situación establecidos entre el 2015-2018. 2. <i>Existencia o no de término (nombre/categoría) para nombrar y catalogar la situación y su respuesta.</i> 3. <i>Existencia o no de instrumentos jurídicos de protección a nivel nacional, regional e internacional, aplicables a la coyuntura.</i> 4. <i>¿Interpretación restrictiva o amplia de los instrumentos existentes? ¿Identificación de los vacíos legales existentes en los instrumentos implementados? ¿facilitan o dificultan la gestión local?</i> 5. <i>¿Visión de los gobiernos locales? ¿Visión del nivel nacional? ¿Concurren? o ¿Se rechazan?</i>
<i>El análisis de la coordinación entre los niveles de gobierno. Evaluación de la respuesta institucional y los niveles de coordinación en perspectiva de los instrumentos para la coordinación.</i>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Estrategias sectoriales y organizacionales. 4. Modelos organizaciones y de gestión. 5. Presupuesto en base a resultados. 6. Monitoreo y evaluación 	<ol style="list-style-type: none"> 6. <i>¿Qué puntos ciegos o zonas grises se identifican en los diversos sectores y niveles de gobierno? ¿Quién hace qué, y en qué momento?</i> 7. <i>¿Espacios de articulación? Nivel de operativización de acciones. ¿Quién define qué? ¿Cómo se toman las decisiones? ¿Quién es el órgano de cierre de las decisiones? ¿Quién resuelve del nivel directivo? ¿Del nivel operativo?</i> 8. <i>¿El planeamiento institucional-de cada entidad-permite el alineamiento sectorial, respecto a lo que se está proponiendo de respuesta? o ¿lo dificulta?</i> 9. <i>¿Recursos financieros, humanos, tecnológicos? ¿Quién define que se responde y en qué nivel? ¿Cómo se distribuyen las competencias y responsabilidades financieras para la respuesta? ¿Cómo se planifica la implementación de los recursos?</i> 10. <i>¿Quién lleva la base de datos? ¿Cómo son tenidos en cuenta dichos datos para la toma de decisiones? ¿Qué información interesa?</i>

7. Discusión y Análisis de los Resultados

Constituyo un valor agregado para el investigador el acercamiento desde los marcos teóricos de coherencia y coordinación y su cotejo con la realidad del problema focalizado, dada la amplia experiencia previa del investigador sobre la perspectiva

humanitaria, facilitando el dialogo con autoridades locales, para abordar la crisis, pero desde la lógica de la gestión pública y la gobernanza.

Comprender que la coordinación tiene dos sentidos claramente definidos, la coordinación horizontal, entre los organismos en un mismo nivel de gobierno, en la que entran en juego definiciones sobre la cultura organizacional, la arquitectura institucional, las relaciones interpersonales, entre otros, que, a pesar, de ser evidente que comparten problemáticas, sin embargo, no necesariamente se aborden desde las sinergias (información, organización, presupuesto y autoridad). En otro sentido, la coordinación vertical, entre niveles de gobierno, en el que la lógica se hace más compleja, por los reconocidos problemas no resueltos de la descentralización en Colombia, que implica entre otros factores, la imposición de agendas, la ausencia de sinergias frente a problemas transversales, que además respondan a la contextualización de la situación y las respuestas, pero además, la coordinación en un espectro de toma de decisiones manteniendo la organización sectorial, frente a problemas multicausales. Es poco probable que la respuesta integral a la situación de crisis migratoria, o que por lo menos plantee no impactar negativamente tanto en las poblaciones migrantes como anfitrionas, pueda llegar por vía de decisiones exclusivas del Ministerio de Relaciones Exteriores o del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Es la misma lógica que se repite para problemas históricos no resueltos.

Ahora bien, reconociendo estos y otros problemas de coordinación precedentes, se trata, para el caso de estudio, de coordinar la respuesta institucional en una situación de crisis, donde predomina el caos, y en lugar de privilegiar la respuesta coordinada desde los saberes previos y la capacidad instalada, se optó por construir un modelo sobre la marcha de la respuesta, lo que complejiza la situación.

En este sentido, la profundización del ciclo de las políticas públicas, resultó de importante relevancia, y aunque en el trabajo no se aborde en el detalle, dado el foco en coordinación y coherencia, y la extensión permitida del documento. La

identificación del problema, no es lo mismo coordinar la problematización de la situación y coordinar la implementación de la respuesta, en el caso de estudio, fue interesante cotejar la disparidad de intereses, tensiones y conflictos sobre un asunto en común, entre el nivel horizontal y vertical de las autoridades, y no se trata, exclusivamente de la forma o nombre que le dan al problema, sino sobre todo en la profundización de la relación causal existente en la situación, y por ende la definición en las estrategias para abordarlo, buscando potenciar el acumulado del saber hacer sectorial, permitiéndole ganar en coherencia interna –objetivos comunes- que desarrollen y permitan respuestas articuladas multisectoriales, que a la larga permiten definir las alternativas de respuesta, y su grado de pertinencia o no.

En este sentido, la inclusión dentro de la agenda política, no solo de la manera de llamar al problema – flujos migratorios mixtos, población proveniente de Venezuela, retorno de connacionales-sino de la relación causal y por ende de la implementación de respuestas, hay claramente una negociación política, que para el caso de estudio tensiona en la disparidad el ejercicio del gobierno, tanto del nivel nacional, como local. Surgen en esta medida narrativas desde el nivel central, que buscan el restablecimiento de la democracia en Venezuela como relación causal de la situación, y los gobiernos locales impactados en la prestación de los servicios esenciales de su competencia, tipo salud, educación y agua y saneamiento.

En el caso concreto de estudio, emerge la categoría de la coordinación regional o con países vecinos en el marco de agendas bilaterales, o de los bloques multilaterales activos para la contingencia, pero en este caso, no basta la mera voluntad política manifiesta, sino que, además, es importante el soporte técnico que facilite la coordinación.

En el marco de análisis de los resultados se abordarán cada una de los instrumentos para evaluar la coherencia y coordinación de las políticas, comprendiendo las dos categorías relacionales, de tal manera que no puede constituirse coherencia en la

base de las políticas, ni coordinación operacional, sin contar con un plano superior de valores, sentido y orientación (Martínez Nogueira, 2010).

a) Visión de futuro-estrategia nacional

En la visión de futuro y estrategia nacional corresponde, según Martínez Nogueira (2010), a la aspiración de una sociedad sobre la vida que quieren vivir, su visión propia de bienestar e inserción en la globalización, compuesta por valores, apreciaciones, identidades que dan consistencia más allá de los gobiernos y las coyunturas. Las estrategias dan cuenta de los escenarios posibles y sobrevinientes, y dan cuenta de la visión aterrizada en la coyuntura.

El Estado colombiano en el desarrollo constitucional ha incorporado la visión nacional de la forma como comprende los asuntos migratorios. En la carta Constitucional de 1991, el artículo 11, manifiesta el imperativo de libertad e igualdad de las personas ante la ley y no discriminación, sin importancia del origen nacional, unido a la solicitud rigurosa de protección de sus derechos por parte de las autoridades, indicando adicionalmente, que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando las medidas necesarias en favor de las poblaciones y grupos discriminados.

El artículo 100 constitucional, reconoce a los extranjeros los mismos derechos civiles que a los nacionales, extendido dicha igualdad a las garantías, salvo a las limitaciones que establezca la ley.

Como marco extendido, para la comprensión y abordaje de la situación migratoria, el bloque de constitucionalidad, exige recurrir a todo el núcleo duro del derecho internacional de los derechos humanos, incluida la convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f.) que el Estado Colombiano adhirió e incorporó en la legislación interna en la ley 146 de 13 de julio de 1994, y que se comprende como el marco más amplio de protección de los derechos de los migrantes y sus familias. En este sentido, el Estado colombiano

ha dispuesto de manera precedente al fenómeno de la llegada de la migración proveniente desde Venezuela, un marco normativo ampliado de protección de los derechos, y de garantías para los migrantes.

Sin embargo, fue solo hasta el 2013, que por primera vez en Colombia se estableció una política institucional de derechos humanos para el tema migratorio, conforme con el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) (Migración Colombia, s.f.). Dicha política se basa en los instrumentos jurídicos internacionales que Colombia ha incorporado a su bloque de constitucionalidad, y que marca el horizonte de valores y aspiraciones de la sociedad colombiana en la materia⁷. Muchas de estas aspiraciones, y esfuerzos institucionales precedentes vienen marcado por la necesidad de reconocer y garantizar respuesta a los connacionales en el exterior

⁷ Las siguientes son los instrumentos internacionales incorporados por Colombia: Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Convenio de la OIT (núm. 97) relativo a los trabajadores migrantes (1949). Convención relativa al Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967). Convención sobre Derechos Políticos de las Mujeres (1953). Acuerdo sobre el Refugio de los Hombres del Mar (1957) y su Protocolo (1973). Convenio de la OIT (núm. 111) relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958). Convención sobre la reducción de Apátridas (1961). Convenio de la OIT (núm. 118) relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social (1962). Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Opcional (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Convenio de la OIT (núm. 143) sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (1975). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de las mujeres (1979). Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal y otros instrumentos internacionales y comunitarios (1981). Convenio de la OIT (núm. 157) sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social (1982). Convención contra la Tortura y otros Tratos o penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984). Convención relativa a la Cooperación Internacional sobre la Asistencia Administrativa a los refugiados (1985). Resolución 40/144 de la Asamblea General ONU - Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985). Convención sobre los derechos del Niño (1989). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores Migrantes y Miembros de sus familias (1990). Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU 1999/44 - Derechos Humanos de los Migrantes (1999). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional (2000). Protocolo de Palermo “Para prevenir, suprimir y castigar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Menores”, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). Reglamento Sanitario Internacional (2005). Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006). Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada (2006).

dada la magnitud de la diáspora colombiana⁸ en el mundo (Loudor, 2018), y que por ende era una política fundamentada en el ofrecimiento de servicios consulares, y en un interés particular por las remesas que enviaban a sus parientes en el país, así como el retorno de colombianos con estudios avanzados.

Colombia no ha sido un país con tradición de recepción de población migrante internacional, cuando mucho ha sido categorizada como un país de tránsito, y por supuesto de expulsión, de tal manera, carece de instrumentos legales y administrativos robustos que materialicen esta aspiración constitucional. Los mecanismos disponibles tienen una mirada instrumentalista de la migración (Ciurlo, 2015), como agentes del desarrollo, y sus remesas como oportunidad de movilización económica.

Esta situación, se evidencia en implementación de la respuesta institucional a la situación que vive la frontera colombo-venezolana desde el 2015, y que más adelante vamos a desarrollar en detalle.

b) Objetivos de gobierno y políticas públicas

Los objetivos de gobierno y políticas constituyen los lineamientos objetivos para la evaluación de la coherencia de las políticas, traducen la visión de futuro en instrumentos de planificación e implementación de políticas, aterrizadas en los planes de desarrollo y políticas sectoriales, buscando responder a los problemas críticos identificados (Martínez Nogueira, 2010).

El Estado colombiano ha adoptado una variedad de disposiciones para atender la inmigración y la migración, con un desarrollo histórico sostenido y ejecutado de manera precedente por los gobiernos, como lo desarrolla de manera más amplia Ciurlo, (2015), quien, además, explica como esta posición instrumentalista de la

⁸ Se hace referencia a la población colombiana que ha padecido el exilio, está o ha estado en necesidad o condición de protección internacional en el marco del derecho internacional de los refugiados, y es víctima como consecuencia de sufrir daños como consecuencia de violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, en el marco del conflicto armado y la violencia política de Colombia.

migración se ha mantenido en el tiempo, pero además propone un modelo de discriminación sobre los migrantes, contrario a lo dispuesto en la carta constitucional y los tratados adheridos por Colombia.

En el interés de la presente investigación nos detendremos en las disposiciones planteadas a partir de la política integral migratoria (PIM).



Figura 3. Política Integral Migratoria (PIM)

Fuente: Elaboración Propia (2018).

Conpes 3603/2009: Política Integral Migratoria

El documento Conpes 3603/2009, fundamenta la acción de la política pública migratoria en los siguientes principios: coherencia y reciprocidad con los demás países; integralidad y largo plazo para poder afrontar de manera flexible los diferentes escenarios que se presenten y a los que haya que dar respuesta; concordancia con la política exterior; plena observancia de las garantías individuales, considerando al migrante como sujeto de derechos y obligaciones

según la legislación nacional y el derecho internacional; y por último, el principio de focalización, dando prioridad a la atención al extranjero o al colombiano en el exterior en condiciones de mayor vulnerabilidad. El plan definido en el Conpes destinaba acciones en siete dimensiones: educativa, cultural, social, económica, participativa y comunitaria, de seguridad, institucional e informativa. Cabe anotar que la financiación del Conpes culminó en el 2014, fueron implementados algunos programas y una serie de normas, faltando muchos por desarrollar (Sánchez Mojica, 2014, p. 294).

A partir de los lineamientos establecidos en el Conpes 3603 de 2009, se desarrollaron los siguientes ordenamientos jurídicos:

- **Ley 1465 de 2011: Sistema Nacional de Migraciones**

Por medio de la ley 1465 de 2011, se reformó la comisión intersectorial de migraciones, ampliando su espectro con la creación del sistema nacional de migraciones (SNM), tiene como objeto apoyar al gobierno y al Ministerio de Relaciones exteriores en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la política migratoria. La idea era fortalecer la comisión, y además generar un espacio para la participación de la población migrante y la sociedad civil, además la ley se propuso la creación del viceministerio de migraciones y desarrollo, así como la vinculación de la política migratoria a los planes de desarrollo nacional, departamental y local. Como parte de las entrevistas desarrollados en este trabajo, ninguno de los entrevistados reconoció la actuación de la comisión intersectorial de migraciones en la respuesta entre los años 2015 al 2018 en Cúcuta y Villa del Rosario.

Como afirma, Sánchez Mojica (2014) en la ley prevalecen varios vacíos, entre ellos la falta de claridad sobre los organismos que integra el sistema, la norma señala “está conformado por todos los organismos estatales y gubernamentales que entre sus objetivos, funciones y objetos tengan relación directa con los temas concernientes a los flujos migratorios” (p. 295-296) siendo esto, todo y nada, pues el espectro es muy amplio, y no vinculante con una lista más cerrada de las

entidades con participación en el tema; además, no se precisa los mecanismos de participación de la sociedad civil, ni de los migrantes mismos, por último la ley no prevé los recursos necesarios para el funcionamiento de la red, lo que implica directamente en la incapacidad para cumplir las tareas encomendadas. Como afirma, Bedoya (2014, p. 84), la ley está bien estructurada, pero no ha habido voluntad política para implementarla. En la ley se extraña una referencia a los derechos humanos de los migrantes, lineamiento que había definido el Conpes 3603. Otro asunto complejo, como lo afirma Ciurlo (2015, p. 231), en términos de derechos, la ley no aborda ningún aspecto a la migración irregular, lo que ha generado un desfase frente a la realidad de la ola migratoria objeto del análisis en esta investigación, y las necesidades de respuesta.

- **Ley 1565 de 2012: Retorno de connacionales desde el exterior**

Esta ley tiene una motivación en las posibilidades de generar condiciones para el retorno de los connacionales, bajo la comprensión de los aportes al desarrollo del país que podrían generar, por ello tiene un interés especial en los empresarios colombianos y las opciones de retorno de sus empresas y negocios, así como salirle al paso a la crisis económica mundial del 2008, y que implicaba preparación del Estado colombiano ante el retorno de los connacionales motivados por esta situación. La ley previó incentivos para diversos tipos de retorno, incentivos tributarios, fiscales y aduaneros, facilidades para la definición de la situación militar, entre otros. Así mismo, previó un retorno humanitario y solidario para las personas más vulnerables. Dentro de las críticas que recibe la ley, se trata de la precaria financiación, las debilidades en la divulgación y las imprecisiones para la coordinación interinstitucional, como lo señala Ciurlo (2015, p. 233).

La ley 1448/2011 o ley de víctimas, aunque no nació por inspiración del Conpes en mención, e incluso es anterior a la ley de retorno, ciertamente generó una estructura institucional y jurídica (protocolo) para el retorno de los connacionales víctimas al país, que se articula a los mecanismos previstos en la ley 1565 de 2012, pero van

allá, considerando los principios universales del retorno seguro, voluntariedad, dignidad y seguridad.

Decreto 4062 de 2011: Creación de Migración Colombia

La creación de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia como órgano adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, de tipo civil de seguridad, con autonomía administrativa, financiera y patrimonial independiente, con jurisdicción en todo el patrimonio nacional, como lo explica el artículo 1 de dicho decreto. Así mismo, plantea como objetivo, ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio, en el marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y política definida por el gobierno nacional.

En el 2015, por interés del gobierno en adaptar las directrices nacionales a los estándares internacionales, promulgo el decreto 1067, o también conocido como el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, que compila la normatividad preexistente, incluyendo los decreto 4000 de 2004, 834 de 2013 y demás disposiciones que implica el funcionamiento misional de Migración Colombia.

Sin embargo, este desarrollo legal en el país para atender los fenómenos migratorios, ciertamente no preveían la atención a los flujos mixtos de la magnitud y particularidad del actual flujo migratorio proveniente desde Venezuela, generando un desfase y no adecuación para atender con eficiencia los desafíos que devienen del flujo migratorio actual, generando unas ambigüedades e incertidumbres entre todos los actores intervinientes en el sistema, desde el punto de la comprensión de lo que sucede, el marco de derechos y deberes aplicable, y la respectiva respuesta a la misma desde los diversos niveles de gobierno.

¿Comprensión epistemológica de la situación migratoria?

Además de la inadecuación de la legislación y normatividad colombiana para abordar los flujos migratorios de las características del que estamos estudiando, obviando los compromisos de Colombia frente a instrumentos internacionales que

rigen la materia, un asunto, no de menor importancia, es la ausencia de una definición y comprensión clara respecto al perfil y características de la migración proveniente desde el vecino país, de sus necesidades específicas de protección.

En esta medida, las Naciones Unidas en abril de 2018, han afirmado en su plan de respuesta en Colombia a la situación migratoria proveniente de Venezuela (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2018), que se trata de un flujo migratorio mixto, en razón de la vulnerabilidad de la población que ingresa al territorio nacional, bajo esta categoría los estados deben flexibilizar la prerrogativa soberana que les asiste para definir, que persona ingresa al territorio, sino, que ante el riesgo que las persona que participan en estos movimientos, sufran privaciones, violaciones de derechos humanos y discriminación, así como la necesidad de asistencia individualizada y especial. Sin embargo, dicha afirmación no ha sido asumido por el Estado colombiano en ninguna declaración oficial, normatividad o lineamiento de política, prevaleciendo la incertidumbre, y generando el surgimiento de perspectivas aisladas que no permiten una acción de conjunto.

Esta brecha entre las aspiraciones constitucionales y de los marcos ampliados de protección de la dignidad humana, y la legislación nacional y la experiencia de gubernamental y estatal, han surgido otras perspectivas, que, ante la ausencia de dichos lineamientos, terminan definiendo la actuación de los funcionarios públicos en el nivel local, en el ejercicio de las entrevistas con los expertos encontramos una perspectiva de comprensión de la migración desde una dimensión securitario:

“La migración ha hecho que se vea la delincuencia, el jueves pasado, de 30 audiencias de captura 15 eran venezolanos con permiso especial de permanencia. Se le está dando ayudas, pero ellos realmente no las están aprovechando y los venezolanos están creando mucha inseguridad y llegan a hacer daños a nuestro territorio, y por eso hay que poner un límite y no darles tantos privilegios porque también vienen esas consecuencias negativas de darle sus privilegios” [Entrevista N° 6]

Ciertamente, la migración ha estado relacionada como un desafío de seguridad, y en las zonas fronterizas se hace particularmente más fuerte, dado el enfoque de

seguridad y defensa nacional que adquiere el debate⁹ sobre los territorios fronterizos. Esta mirada puede resultar parcializada, desconoce el deterioro de la seguridad y violencia generalizada que ha vivido Cúcuta¹⁰ y el área metropolitana, incluso desde antes del inicio de la migración masiva de 2015, y los desafíos históricos de violencia armada en la región.

Otra perspectiva de comprensión de la migración es la dada desde la perspectiva económica:

Al respecto, un entrevistado plantea lo siguiente:

La crisis de la ciudad (Cúcuta) se ha agudizado con la llegada de los venezolanos más pobres, enfermos y con bajos niveles educativos y de capacitación para el trabajo. Quieren todo regalado” [...] les cuesta trabajar, viven de los subsidios, y esperan lo mismo acá. Así, es muy complicado que ellos vengan a generar riqueza y productividad en la región fronteriza, además de las complejas cifras de desempleo e informalidad laboral [Entrevista 8].

Esta es una perspectiva, bastante particular, entendiendo que Cúcuta y el área metropolitana fue el puerto terrestre más importante de Colombia con Venezuela, que en su momento fue el segundo socio comercial más importante para Colombia, luego de Estados Unidos. La vocación comercial de Cúcuta se debió, entre otros

⁹ El Norte de Santander es, junto a Chocó y Tumaco, las zonas del país donde el conflicto armado y la violencia no parece disminuir en el escenario post-FARC; para el caso de Norte de Santander, se sugiere una explicación importante y es la siguiente: más allá de la disputa entre los aparatos armados que subsisten y que controlan amplias zonas de la región (ELN, ELP, Rastrojos, Clan del Golfo) y que generan importantes efectos humanitarios (desplazamiento forzado, amenazas y asesinato a líderes sociales, desaparición forzada, entre otros), la frontera se convierte, como asegura (Avila, 2017) en un subsistema que se constituye en un lugar estratégico de los mercados ilegales, como narcotráfico, minería ilegal, contrabando, tráfico de armas. El tráfico de migrantes y la trata de personas resultan rápidamente en una importante fuente de ingresos económicos ilícitos. Este escenario de violencia armada y su cruce permanente con las economías ilícitas requieren una estrategia de seguridad que vaya más allá de las probadas con poco éxito, tipo Plan Colombia, con refuerzo de esquemas de seguridad militar, pero sin garantías de seguridad humana.

¹⁰ Los datos del Consejo Ciudadano para la seguridad pública y la justicia penal – Seguridad, Justicia y Paz de México, que anualmente publica el índice de las cincuenta ciudades con mayor número de homicidios – más peligrosa- del mundo, ubica a Cúcuta para el año 2013, en el puesto N°33 con 260 homicidios, es decir 42 homicidios por cada 100 mil habitantes, para el año 2014 en el puesto N°47 con 183 homicidios, es decir, 28 homicidios por cada 100 mil habitantes, para el año 2015, que inicio la crisis migratoria, Cúcuta no aparece dentro del ranking de las cincuenta. Para el año 2016, Cúcuta aparece en el puesto N°49 con 305 homicidios, es decir, 37 homicidios por cada 100 mil habitantes, y para el 2017, la ubica en el puesto N°50 con 290 homicidios, es decir 34 homicidios por cada 100 mil habitantes (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C., s.f.).

sectores, a los compradores venezolanos que por muchos años dinamizaban la economía local.

Estos compradores han perdido su capacidad adquisitiva, ahora es importante incentivar otros sectores, y mientras se mantenga el régimen de control de divisas en Venezuela, será Cúcuta importante centro para la recepción de divisas desde el exterior que venezolanos envían a sus familias, quienes se desplazan hacia Cúcuta para hacer los retiros, y posteriores compras, sin embargo, estas nuevas perspectivas aún no están siendo exploradas o enmarcadas dentro de un plan desde lo local.

Otra perspectiva de la que damos cuenta, es la denominada efecto llamada o también conocido en los estudios académicos sobre migración humana como factores de “presión” y “jalón” (Ehlich, Bilderback y Ehrlich, 1979 como se citó en Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009, p. 27), como factores que motivan la decisión individual de migrar, los de presión vinculados a la situación del país de origen, y el jalón, respecto a las condiciones atractivas del país de destino.

Al respecto, un entrevistado plantea:

"Entonces adicional tenemos una concepción que se ha manejado desde el Puesto de Mando Unificado (PMU) donde se ha dicho como que tampoco podemos generar mucha miel, ósea, si yo dejo una estructura destinada para garantizar una prestación del servicio pues es muy probable que eso genere la posibilidad de que eso aumente la migración y eso es lo que maneja el PMU. Si yo ahorita que no estoy dando nada, se viene, como será cuando yo empiece a brindar algo. Entonces se vendrán más y eso es parte de los conceptos que ellos manejan" [Entrevista N°2].

c) Estrategias sectoriales y organizacionales

En este sentido, propone Martínez Nogueira (2010), las políticas se expresan en instrumentos que buscan influenciar en los procesos sociales, en dichos instrumentos, se desencadenan procesos en los cuales las organizaciones de gobierno desarrollan diversos roles, tareas y funciones, con cierto grado de autonomía y discrecionalidad, la identificación de estas relaciones procesos y roles

pasa a ser un elemento indispensable a tener en cuenta el análisis de coherencia de las políticas. Si la coherencia se expresa en mandatos claros a los sectores y las organizaciones públicas, conforme a la desagregación de estrategias y objetivos, y en desempeños efectivos, contribuyendo a la satisfacción de los mismos, la definición del modelo organizacional y de gestión, y la efectividad de los incentivos utilizados pasan a ser cuestiones fundamentales. Plantea condiciones para contribuir a la coherencia, por una parte, el planteamiento sectorial debe permitir el alineamiento organizacional dando sentido a las políticas a implementar y a las misiones a cumplir. Políticas explícitas y mandatos claros, y por otra, su articulación con el presupuesto y los programas operativos, disyunción entre el ejercicio y la gestión.

Incertidumbre en competencias y modos de proceder de las autoridades locales

La indefinición sobre como nombrar y comprende la situación de los perfiles migratorios, por parte de las autoridades colombianas, alimenta la consecuente indefinición de cómo responder a ella, generando mayores cargas sobre las diferentes instancias del gobierno nacional y local involucradas en la respuesta y aumentando la incertidumbre sobre la gestión local a partir de las competencias legales, situación que tensiona mucho más las posibilidades de coordinación entre los niveles de gobierno, y además sirve para que al final se termine mostrando un distanciamiento entre el gobierno nacional y local en la respuesta.

En las entrevistas a los actores locales, esta situación quedaba en evidencia, pues recurrentemente, surge la pregunta sobre la connotación de lo que estaba sucediendo, ¿es una emergencia? ¿el marco de atención, es semejante a una catástrofe natural?, a propósito, los entrevistados afirmaban:

“Y si estuviésemos en el estatus de emergencia, pues como emergencia podría direccionar los recursos y satisfacer la necesidad, pero como no se ha dado ninguna de esas, entonces yo tengo una situación donde entra el ministerio público donde procuraduría y defensoría me dan palo todos los días por la atención integral a los ciudadanos venezolanos extranjeros el que sea, pero el resultado, si yo me gasto los recursos de la población pobre no

asegurada del Departamento (Norte de Santander), que yo tengo a cargo 35 mil personas donde yo tengo esos recursos para darles en atención en salud, todo lo que me agreguen de ahí para allá significa que esa plata que tenía tengo que sacarla de esa población (población colombiana pobre no asegurada) y dárselos a ellos (migrantes venezolanos), entonces si yo sigo cubriendo eso va a ver un momento donde no va a ver ni para colombianos ni para venezolanos. [Entrevista N°2]

Esta situación además denota la incertidumbre de los funcionarios para tomar decisiones bajo el imperio de la ley, sintiendo incluso la presión de los organismos de control disciplinario y fiscal, que exigen adaptar las actuaciones al marco constitucional, pero desconociendo que no tienen parámetros legales y administrativos diseñados e implementados que logren regular dichas actuaciones.

Otra entrevistada, va incluso más allá, al plantear las inconformidades sobre la comprensión de la crisis, y de cierta manera lo que podría ser la invisibilización de la situación.

“El año pasado en una mesa con donantes en una reunión con el puesto de mando unificado (PMU) en diciembre. El gobierno nacional comenzó diciendo que no reconoce que aquí hay una emergencia, no hay crisis, tenemos todo listo; nos enseñaron un salón de carpas de provisiones y terminaron su presentación en que nos iban a ayudar, pero los donantes dijeron si no hay crisis, ni emergencia, que entonces para que nos necesitan, si lo tienen controlado. Nuestra pelea siempre fue, el tratar de comprender porque ellos decían que no va a haber crisis”.

¿Cuándo va a hacer la crisis? ¡Ellos tenían la idea de que la crisis, iniciaría cuando llegaran los 20 mil venezolanos todos en combo, pero ya están aquí los 20 mil, pero no llegaron en combo, pero están aquí!”.

Ante la incertidumbre de los funcionarios para cumplir las responsabilidades propias de sus cargos, terminaban en algunos casos acudiendo a la duda razonable para declararse impedidos, o en otro, acudiendo a la vía judicial, para protegerse de eventuales repeticiones contra el patrimonio familiar en caso de hallarse inmersos en responsabilidad fiscal.

Así, lo expresaba un entrevistado:

“Algunos funcionarios, sobre todo los que tienen el deber legal de tomar decisiones que tienen implicaciones en el erario público, dígase, funcionarios del sector salud, que deben autorizar procedimientos de alto costo, o incluso, del sector educativo, registro civil, entre otros, nos llaman para solicitar que presentemos una acción constitucional de tutela, como una forma de actuación para proteger la vida y los derechos fundamentales de las personas migrantes”
[Entrevista N°9]

Esta situación denota, por una parte, que en Colombia se están constituyendo los jueces en una suerte de creadores jurídicos, lo que también se ha denominado el derecho de los jueces (López Medina, 2002), en el que los operadores judiciales al dirimir los conflictos jurídicos por medio de las sentencias o pronunciamientos generan lazos vinculantes con los actores de la administración pública, de esta situación hay experiencia precedente en Colombia, sobre todo en temas asociados al desplazamiento forzado, entre otros, y pareciera el camino que se está tomando en materia migratoria¹¹.

Sobre este particular, uno de los entrevistados, explica:

“Entonces resulta que los jueces basados en derecho, por el derecho a la salud no piensan en nada más de que toca dar ese derecho, entonces nos clavan una tutela de atención integral que finalmente me sale más costoso, a que simplemente cubriera la atención normal. Si el ministerio me diera una normatividad específica y me dijera mira usted puede cubrir esto, puede hacer esto y yo se lo pago pues yo podría hacerlo y no tendría ningún inconveniente.

Y resulta que con las tuteles en solo el 2017 fueron 2200 millones de pesos que pagamos por tutelas, y la tutela como es vinculante y no me suelta entonces me tiene amarrado y cuando me ordenan por atención integral ya no es la atención en salud sino es que y los pañales, y la nutrición y la silla de ruedas, entonces ya es mucho más y eso por eso es que me cuesta tanto a mí. Hasta que yo no me pueda desligar de eso yo seguiré pagando y pagando por un tiempo mucho más prolongado e incluso los pacientes de cáncer que

¹¹ En el rango del periodo estudiado se identifican fallos constitucionales que van marcando precedentes muy importantes para la atención a población migrante. Sentencia T-459/16 que obliga al estado colombiano a brindar protección a una familia en temas de subsidio de vivienda. Pero sin duda la más importante, ha sido el caso resuelto en la sentencia T-210/18, que concede la tutela de los derechos a la salud y vida digna de una mujer migrante y ordena a las autoridades departamentales de salud a autorizar los ciclos de radioterapia y quimioterapia que fueron ordenados por el médico tratante, además ordenando que los costos sean cargados a las cuentas del ente territorial.

tiene que ser hasta que se mueran porque no puedo desligarme de él, y eso está desangrando al sistema” [Entrevista N°6]

Dadas las características, y necesidades principales de los perfiles migratorios que llegan al país, como hemos dicho en capítulos anteriores, una urgencia evidente en lo local, es el alto grado de vulnerabilidad de las personas, y su consecuente necesidad de ayuda humanitaria. Si bien es cierto, existe una cuenta a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores para este propósito, y el programa Colombia nos une, plantea unos apoyos para los colombianos retornados, no es posible hacer una vinculación con los entes territoriales para el seguimiento y complementariedad de la misma.

A propósito, uno de los entrevistados menciona:

“La parte de ayuda humanitaria (refiriéndose a los colombianos retornados) es muy compleja, porque los centros territoriales, alcaldías y gobernaciones, no tienen competencia, ni recursos, ni voluntad para apoyar. No hay una política pública clara a nivel regional, aunque nosotros (Ministerio de Relaciones Exteriores) hacemos todo el acompañamiento y en ayuda humanitaria, cuando las personas se van a desplazar a otros lugares de origen, ósea cualquier parte del país, reciben los pasajes, la alimentación y hospedaje por cada estadía del connacional, pero cuando la persona dice me voy a quedar en Cúcuta hasta ahí, porque la ley 1565 es clara, dice nosotros hacemos una ayuda humanitaria inmediata, inmediata es ya, me voy porque no tengo familia acá, me voy para Cali, Bogotá, pero cuando la persona se radica en Norte de Santander o en un municipio debe ser el ente territorial, alcaldía, quien debe empezar a hacer la caracterización para ver qué necesidad tiene esta persona, y como apoya su integración. Pero no hemos logrado que los alcaldes hagan eso” [Entrevista N°8].

Esta perspectiva oculta, además, bajo la premisa de controlar el asistencialismo la negación de la ayuda, incluso, la criminalización de quien ayuda, pero de manera contradictoria no incentiva el reconocimiento de los derechos, que sería una de la manera más clara de superación del asistencialismo.

Desterritorialización del fenómeno migratorio

En este particular, encontramos una tensión constante, por una parte, los asuntos del desarrollo territorial de la frontera, -ligados al déficit de desarrollo, evidenciado en los complejos indicadores socio-económicos, riesgos en términos de seguridad-soberanía y la debilidad institucional, entre otras variables- y por otra parte, los asuntos migratorios; es comprensible en parte esta tensión, dado que los asuntos migratorios no es un asunto exclusivo de los territorios fronterizos, sin embargo, no es posible pensar una apuesta del desarrollo fronterizo, obviando los asuntos migratorios.

Esta tensión es evidente en la comparación de los lineamientos establecidos en los documentos Conpes, 3603/2009 o también conocido como la política integral migratoria, el Conpes 3950/2018, denominado como la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela y el Conpes 3805/2014 que definió los lineamientos del plan fronteras para la prosperidad. (Anexo 1 - Cuadro comparativo Conpes 3603/2009-3805/2004 y 3950/2018).

A partir, de este ejercicio dialógico de los documentos, y la información obtenida en las entrevistas pudiéramos precisar los siguientes asuntos:

- Existe un distanciamiento notorio en los documentos Conpes entre los asuntos del desarrollo de los territorios fronterizos y los asuntos migratorios, que representa un grueso desafío en el diseño e implementación de la política pública y por ende en la gestión pública local.

El Conpes 3805/2014 no incorpora categorías, ni estrategias que permitan el dialogo entre estos dos asuntos, (desarrollo fronterizo-migración), desligando los factores demográficos migratorios de los asuntos del desarrollo territorial. Lo anterior, explica en parte la tensión, y dificultades existentes para el dialogo, entre la respuesta a la migración proveniente de Venezuela y las debilidades socio-económicas y el atraso de las comunidades nativas o de acogida de migrantes, perdiendo de vista las opciones de forjar mecanismos para la superación de la situación de unos y otros.

En esta medida, podría ser una razón válida para explicar el distanciamiento de los gobiernos locales y otras instancias locales frente al asunto migratorio, pues no lo encuentran dialogante con las necesidades de su población de especial interés, cuya situación socio-económica es precaria y se agudiza por la llegada de migrantes.

En palabras de un entrevistado:

“Para el caso del Municipio de Villa del Rosario, la densidad de la población migrante que está llegando de Venezuela, representa el 23% de su población, lo que está generando en una saturación del servicio de acueducto, y por ende, en un déficit de agua potable y saneamiento básico, que empieza impactar en las responsabilidades directas de gestión del ente territorial, y, que implica respuestas estructurales que no van a llegar por vía de la respuesta a la contingencia humanitaria, sino que implica programas de más alto impacto sobre el desarrollo de infraestructura en el municipio. La Alcaldía (Villa del Rosario) termina siendo impactada por el asunto migratorio, sobre el que no tiene competencia para resolver nada” [Entrevista N°9].

- Los Conpes 3603/2009, y el 3805/2014, plantean como una potencialidad en los territorios fronterizos y en la población migrante, el fortalecimiento de la identidad, cosmovisión y organización social de las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom, además, atendiendo la gran variedad de pueblos indígenas binacionales, cuyos territorios ancestrales quedaron divididos por la delimitación de los territorios de los Estados, estas directrices proponen acciones específicas para la protección cultural y las garantías fundamentales, sin embargo, el Conpes 3950/2018, ni siquiera los reconoce, destinando un frío apartado a las que identifica como “grupos con auto reconocimiento étnico”, y destinando al Ministerio del Interior para que hasta el 2020 defina y socialice la ruta para la atención a esta población¹². La ausencia de la mirada étnica en el

¹² Cabe anotar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estudia la solicitud de medidas cautelares MC-318-18 contra el Estado colombiano por la vulneración de los derechos humanos de miembros de la comunidad Indígena Yukpa provenientes desde Venezuela, y que ha generado en una situación que reviste gravedad por la desaparición forzada de dos miembros de la comunidad, el ahogamiento del cacique en las aguas del río Táchira por la barrera de acceso al territorio nacional interpuesto por los funcionarios migratorios y de aduanas, así como el fallecimiento de tres menos de edad pertenecientes a la etnia Yukpa, uno de ellos en protección de un hogar sustituto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

lineamiento de política pública termina por romper las lógicas territoriales binacionales.

Esta posibilidad de poner en dialogo los viejos desafíos de inclusión y desarrollo de la región fronteriza, no logra tener una cabida importante en el reciente Conpes 3950/2018, no existe ninguna referencia en términos estratégicos de facilitar un puente para la comprensión mutua de las dos situaciones, dando la idea, que se trata de atender una situación de crisis migratoria masiva de manera desterritorializada, ajena a las circunstancias de las comunidades de acogida, y por ende, ajena a la gestión de los gobiernos locales.

- El Conpes 3603/2009, o política integral migratoria, plantea una perspectiva desde el enfoque de los derechos, con aspiración a la integralidad e integración de los migrantes, el objetivo general reza: *“garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país”*. Infortunadamente su desarrollo posterior no tuvo gran desarrollo legal en esta misma línea, y tiene una mirada más en atención a las prioridades del momento, la atención de connacionales en el exterior, menos parecido a las necesidades identificadas en este momento, respecto a la migración internacional que se vive. No existe en la legislación interna un desarrollo del catálogo de los derechos de migrantes en el país.
- En línea comparativa de lo anterior, el Conpes 3950/2018, se queda en una perspectiva de atención y asistencia, pero no permite el ingreso a la categoría de protección de los derechos humanos, aspiración notoria en los mandatos constitucionales, terminando por plantear esfuerzos en el corto plazo, dejando en evidencia su pretensión de salirle al paso a la coyuntura, pero pierde la posibilidad de plantear una dimensión de respuesta mucho más estructural, que brinde seguridad jurídica y garantías a los migrantes, y a los demás actores involucrados en el sistema de respuesta, aumentando la incertidumbre que paraliza la gestión pública local, e imposibilita mecanismos más claro para la

coordinación nación-territorio, y debilita las capacidades locales, desincentivando su fortalecimiento.

- Las respuestas sectoriales, incluidas en el Conpes 3950/2018, en los sectores de educación, salud, protección de niños y niñas, entre otras, están anunciadas, pero no desarrolladas, algunas con plazos extendidos, y sin mayor proyección de implementación legislativa, que le dé la fuerza de respuesta de Estado, manteniendo la incertidumbre sobre su posterior desarrollo, y el ámbito de responsabilidades que delegará en los entes territoriales.
- El Conpes 3603/2009, es categórico en afirmar: *“Existe una limitada atención a los fenómenos migratorios por parte del Estado colombiano”*, en atención, los tres documentos comparados expresan la necesidad de fortalecer la capacidad institucional, haciendo cada uno en diferentes acentos, y proponiendo estrategias para la coordinación intergubernamental. En atención al foco de esta investigación, el Conpes 3950/2018, plantea fortalecer la gerencia de fronteras, para ello tendrá un plazo hasta marzo de 2019, en la línea de formular las instancias de coordinación, desde una lógica de corresponsabilidad, sin embargo, no precisa el régimen de competencias, destinación presupuestal y la forma como las entidades territoriales adquieren compromisos para atender la situación, sobre todo, como hemos mencionado de manera precedente en este texto, la actual migración tiene un impacto directo en las áreas de gestión del gobierno local.

d) Modelos organizacionales y de gestión

Los modelos organizacionales y de gestión se fundamentan, según (Martínez Nogueira (2010) en la clara delimitación de las competencias, vinculando elevados componentes técnicos de naturaleza estratégica (unidades que la componen, sus relaciones, líneas de autoridad, misiones y funciones asignadas, planteles predefinidos, entre otros), logrando además, operativizar modos de atención, conceptualización, decisión y resolución de problemas, conformando inercias

institucionales, genera sus propias clientelas y tiene una capacidad de supervivencia más allá de la vigencia de gobiernos y políticas. En este apartado, conviene revisar el modelo de gestión que se ha implementado como respuesta a la situación migratoria.

Respuesta a la situación Migratoria proveniente desde Venezuela (2015-2018)

Como se ha afirmado inicialmente, la situación de ingreso masivo al territorio nacional inicio en agosto del 2015, aunque los indicadores de ingresos de extranjeros venían en aumento desde el 2013, sin embargo, dadas las características de los perfiles migratorios, tenemos que la ola migratoria de 2015, se trató de un retorno y deportación masiva de colombianos y sus familias, para este momento se activó el plan de respuesta rápida¹³, que además incluyo una declaratoria de emergencia social y económica sobre los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario, situación que además genero una tensión con los demás municipios fronterizos impactados por la migración masiva que no tuvieron la posibilidad de brindar una respuesta especial a la situación a partir de esta medida. La respuesta en el primer año estuvo liderada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), bajo el parámetro de atención a desastres naturales y la normatividad dispuesta para ello. Este enfoque de respuesta basada en la gestión de riesgos de desastres naturales o antrópicos, ha recibido múltiples críticas en cuanto no permite una respuesta diferencial de acuerdo a los perfiles, especialmente obviando el enfoque de derechos humanos (Jesuitas Colombia, 2018).

La frontera estuvo cerrada casi un año por orden del gobierno venezolano, en julio de 2016, se empezó a trabajar en el plan apertura, en coordinación con el gobierno de Venezuela se establecieron 10 mesas de sectoriales (salud, educación, control cambiario, comercio y desarrollo económico, hidrocarburos, asuntos migratorios,

¹³ El Conpes 3950/2018, en el apartado titulado medidas para tratar el fenómeno migratorio hasta la fecha, en la pp. 16-ss. aborda el informe de consolidación de cifras de la gerencia de fronteras 2018, explicando a grandes rasgos el contenido de los dos planes (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018).

seguridad y justicia, transporte, asuntos étnicos y contrabando), en el marco de las cuales se dio reapertura a la frontera, concertando la creación de la tarjeta de movilidad fronteriza y la reapertura del régimen aduanero, logrando reactivar el flujo de personas y mercancías, no así, el tránsito de vehículos.

En el dialogo con los entrevistados, ninguno refiere conocer que se hayan activado los mecanismos precedentes para atender la situación migratoria, a excepción del programa Colombia nos une, que ha sido implementado de manera parcial, y baja financiación, no sé logra evidenciar la presencia de la comisión nacional intersectorial de migración creada por el decreto 1239 de 2003, a escasos dos años de iniciada la crisis migratoria, ni del sistema nacional de migraciones.

La situación se fue complejizando, en términos de las demandas de la población y la cantidad de personas con ánimo de permanencia en el territorio, la incertidumbre técnica para el funcionamiento de las instituciones y los funcionarios a cargo.

¿Política de Estado en respuesta a la contingencia migratoria?

La respuesta ante la situación, desde el 2016 hasta la fecha se han emitido 19 normatividades en distinto rango, entre ellas 8 circulares, 3 decretos y 8 resoluciones, ninguna ley emitida y consensuada por el Congreso – al momento de esta investigación no se tiene conocimiento de alguna iniciativa tipo proyecto de ley en la materia - lo que da una suerte de incertidumbre en términos de la permanencia temporal de las medidas, incluso algunas disposiciones tienen fecha de caducidad, y luego son ampliadas sobre el tiempo, lo que termina dando una luz de improvisación, y de dar respuestas a la contingencias, no de preverlas, y atenderlas de manera más estructurada. (Anexo 2. Tabla de Decretos, circulares y resoluciones emitidas por Colombia para atender la situación migratoria).

Aunque se presume el control de legalidad por parte de los funcionarios locales al ser normativa promulgada por los órganos nacionales, sin embargo, en la realidad dichas disposiciones dejan importantes vacíos o zonas grises, que afectan la gestión en lo local, tanto de los entes territoriales, como de las entidades

descentralizadas y demás, sobre la temporalidad de la medida, el entrevistado indica, como a partir de una circular que permite obviar la apostilla para otorgar nacionalidad a hijos de colombianos nacidos en Venezuela, plantea que abre una dificultad muy grande, por cuanto no permite el control de dicha discrecionalidad, justificada en una circular, pero que no está planteada en ninguna ley de la República, lo que genera un choque de competencias e indefiniciones:

“¿Yo me expongo a raíz de esas circulares, yo me expongo como funcionario, pero si no lo hago entonces el usuario (vía de tutela) viene y me dice venga, pero porque usted no está colaborando con los venezolanos, les está vulnerando su derecho constitucional a la nacionalidad?” (...) “es el tema de las circulares, por eso venimos insistiendo que deberían sentarse y hacer una normatividad específica para los casos venezolanos con eso se protege al Estado, se garantiza la nacionalidad del menor y se protege al funcionario público de la Registraduría, no mediante circulares, deberían sentarse, porque esto va a hacer a largo plazo, esto no va a pasar mañana, será un tema” [Entrevista N°3]

La situación no es de menor importancia, por cuanto el acceso al registro civil es uno de los obstáculos más importantes para el acceso a derechos, sobre todo tratándose de personas que tienen derecho a la nacionalidad por rango constitucional, pero que verían afectado ese derecho por una disposición de tipo administrativo, o peor aún, por dificultades que sobre ponen a la voluntad y competencia del Estado colombiano, como se trataría de las dificultades para conseguir una apostilla en Venezuela.

Urge una definición y planteamientos que logren responder a la totalidad del panorama y de los casos, para disminuir la discrecionalidad de los funcionarios y de las entidades, y así evitar un posible traslado de disposiciones para unos casos con otros,

A propósito, el entrevistado, plantea los siguientes:

“Entonces a usted le dice la norma del registro civil, para usted adquirir su nacionalidad colombiana debe: tener registro de nacido vivo, o tener partida de nacimiento, o dos testigos del nacimiento por una partera debidamente certificada, pero, este es el caso cuando sus padres son colombianos y usted nace en Colombia.

El gobierno colombiano les da la facultad a los hijos de padre colombiano, nacido en Venezuela, también con los dos testigos, pero la norma no lo establece así, la norma lo está tratando desde el punto de vista hijo de colombiano nacido en Colombia, le da cualquiera de estos tres requisitos. Y en la parte inferior de la norma dice para hijos de colombianos nacidos en el extranjero, deben traer su partida de nacimiento venezolana debidamente apostillada. Entonces lo que le están aplicando para los colombianos, se lo están aplicando para los hijos de colombianos nacidos en Venezuela que son los dos testigos, yo en mi concepto primario diría así, creo que esa nacionalidad no está bien asignada, sí, porque yo estoy haciendo jurisprudencia sobre eso, yo estoy diciendo lo de arriba apliquémoselo a los de abajo, los de abajo no se podría porque ellos son extranjeros y cualquier documento de extranjero debe estar debidamente apostillado”. [Entrevista N°3]

La ausencia de un planteamiento más integral de la situación, también permite inferir que la multitud de disposiciones por vía de resoluciones y circulares, no atiende a una política estructural que tenga en cuenta la generación de incentivos, pero que, además, implique la respuesta articulada, al destinar responsabilidades a los demás organismos e instituciones del estado, en cualquiera de los tres niveles de gobierno.

El caso concreto es la contradicción que existe entre el decreto 542 el 21 de marzo de 2018, emitido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, (DAPR), que crea, el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), y que menciona literalmente:

El registro administrativo de migrantes venezolanos en territorio nacional tiene efectos informativos y no otorga ningún tipo de estatus migratorio, no constituye autorización de permanencia o regularización, no reemplaza los documentos de viaje vigentes, no genera derechos de orden civil o político, ni el acceso a planes o programas sociales u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado, de conformidad con las normas legales vigentes.

Claramente se trata de un censo, que no permitía ningún tipo de acceso a derechos a los migrantes, más allá de permitir cuantificar la población para generar políticas, sin embargo, el 25 de julio de 2018, solo cuatro meses después, el mismo DAPR emite el decreto 1288, que permite las mismas garantías para las personas inscritas en el RAMV que previamente le ha otorgado a las personas por vía del Permiso Especial de Permanencia (PEP), establecido por la resolución 5797 del 25 de julio de 2017, y que establece mecanismos de facilitación migratoria que permitan a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia de manera regular y ordenada, que hayan ingresado al territorio nacional con pasaporte sellado.

Adicional a esta contradicción, las resoluciones 6370 de 2018, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y la resolución 2033 de 2018, emitidas por Migración Colombia, limitan y dan condicionamientos a la medida establecida en el decreto 542 de 2018, emitido por el DAPR, dejando además un alto grado de discrecionalidad sobre las autoridades migratorias, tal como lo afirma el artículo 1 de la resolución 2033 de 2018.

Sobre esta medida que convirtió el RAMV en los beneficios del PEP, se puede estimar que genero algunos avances respecto a la atención de las personas migrantes irregulares, sin embargo, dentro de las críticas que se encuentran documentadas, resaltan aquellas dadas por las zonas grises, e inconsistencia en términos de protección de derechos, como lo afirma el informe de seguimiento a la implementación de la medida (Calderón, 2018).

Escenarios de coordinación interinstitucional¹⁴

En la apuesta por implementar una acción coherente y coordinada, se han establecido en distinto tiempo cuatro espacios de interacción y articulación, El Puesto de Mando Unificado (PMU), la Red de Atención al Migrante, Grupo Inter-agencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), y Consejo Departamental de Atención Integral a la población migrante.

¹⁴ Anexo 3 – Análisis de los espacios de coordinación interinstitucional.

Puesto de Mando Unificado (PMU)

En el Puesto de Mando Unificado (PMU), se identifica una lógica de funcionamiento basado en el orden, por tanto, las posibilidades de coordinación se realizan a través de la jerarquía, ejercida por la gerencia de fronteras, adscrita a la Presidencia de la República, lo que supone baja complejidad, con órdenes específicas, definición de tareas controladas por parte de los miembros y de carácter informativo, y centralización en la toma de decisiones.

Una de las tareas principales del PMU consiste en hacer seguimiento a las acciones definidas por el gobierno central y coordinar las reuniones periódicas en las que participan veinte entidades de orden nacional, local, de control, humanitarias e internacionales para hacer balance de la respuesta. Es una entidad que tiene una vocación altamente ejecutiva y a veces meramente informativa, tal como lo comentan varios entrevistados que hacen parte de las sesiones del PMU.

Por otra parte, ha resultado complicado encontrar el equilibrio entre la respuesta de emergencia, que sería el rol liderado por la UNGRD, que además necesitaría como punto de partida la declaratoria de emergencia, y la tarea del Ministerio de Relaciones Exteriores que tiene como fundamento regir la política exterior del país, así mismo, la interlocución con una figura nueva, el gerente de fronteras, cuyas funciones y competencia no está definida en ninguna normatividad, no tiene presupuesto, ni capacidad técnica.

Además, de no identificar un plan de respuesta, en consecuencia, no se tiene un lineamiento estratégico definido, ni regula las competencias, mucho menos es posible realizar un monitoreo de los avances.

Red de Atención al Migrante

Para el caso, de la red de atención al migrante, se destaca una coordinación por rutinas, de tipo programa, siendo un espacio donde cuentan con plan de acción, además de realizar seguimientos periódicos al mismo, así como la identificación frecuente de las dificultades.

Los entrevistados planean como un espacio muy útil para revisar asuntos estratégicos, pero sin opción de resolverlos de manera estructural, dado el perfil operativo de los participantes del espacio, terminando en la operativización de asuntos importantes, especialmente ligados al a gestión de casos, actividades en conjunto, sin embargo, carece de vinculación jurídica y representación política que permita elevar asuntos de orden estratégico, que de resolverse podrían aliviar la situación. Hay importante presencia del sector público local y regional, no tanto del nivel nacional, lo que no permite interlocutor sobre aspectos estratégicos, allí esbozados.

En la última reunión del año 2018, realizada en Cúcuta el día 20 de noviembre, se realizó un ejercicio de balance y planeación interesante que da importantes claves para el trabajo coordinado y de índole colaborativo.

Consejo Departamental de Atención Integral de la Población Migrante

Este espacio, al no tener claridades sobre la competencia de los entes territoriales en la materia, termina diluyéndose en asuntos para los que no necesariamente se necesitaría un consejo departamental, unido a que no se han dispuesto los medios (presupuestos) para lograr una gestión eficaz, que podría iniciar cuantificando el impacto de la migración sobre las estructuras públicas de servicios en el departamento (IPS, hospitales, acueductos, sistema educativo, entre otros), así como la generación de propuestas para la interlocución con el nivel nacional, mucho más nutrida y propositiva, a partir de planes estratégicos. Es un espacio con mucho potencial, pero tendrían que definir los alcances y posibilidades, como órgano responsable del diseño, implementación y seguimiento de la política pública departamental.

Se evidencia, un funcionamiento por rutinas, tipo programa, pues, aunque es muy preciso en sus alcances y actividades previstas, logran realizarlas, actuando más a partir de facilitación de sinergias que propiamente de articulación, cuentan con un programa de bajo impacto, sin embargo, se posiciona como una posibilidad de llevar la oferta a los municipios apartados del Departamento.

Grupo Inter-agencial de Flujos Migratorios Mixtos

Para el caso del GIFMM funciona bajo la tipología de doctrina, toda vez que sus miembros se conocen y han interactuado de manera precedente, así como tienen internalizado los fines y criterios, convergiendo acciones según los sectores humanitarios definidos por la misión de las Naciones Unidas en Colombia.

Se hacen esfuerzos interesantes de articulación entre diversos organismos humanitarios, puede lograr, sin embargo, en la actualidad, carece de posibilidades de interlocución en bloque en términos de incidencia política con el gobierno, logrando modificar las estructuras más complejas que no permiten el acceso a la protección de los derechos de los migrantes.

Su discurso planteado desde la dimensión humanitaria y de recuperación temprana es incompatible con las ambiciones de desarrollo planteado por los entes territoriales, como una forma de buscar soluciones duraderas para los migrantes, y mitigación del impacto que reciben las regiones de acogida, generando una seria tensión entre unos y otros, por lo que con frecuencia no son bien interpretados sus apoyos. Tienen un rol de complementariedad a las tareas propias del Estado.

Un buen aporte al proceso, podría estar asociado al fortalecimiento de las capacidades locales de respuesta y gestión, incluyendo los actores públicos locales, así como las iniciativas de la sociedad civil, un asunto relevante, y no menor, es la escasa aproximación a la situación migratoria desde la perspectiva de los derechos humanos.

No es proporcionado que los líderes del GIFMM, asuman la vocería de las organizaciones de la sociedad civil presentes en el espacio, ante el gobierno en el PMU. Es importante, que jueguen un papel más propositivo las organizaciones de la sociedad civil como un actor independiente con capacidad de liderar alternativas para la comprensión y respuesta a la situación, incluyendo las opciones de escucha de los mismos migrantes y sus organizaciones de base.

e) Presupuesto en base a resultados

Un adecuado modelo de gestión de la coherencia en las políticas públicas, se evidencia en las experiencias exitosas de presupuesto en base (indicadores) de resultados, facilitando la asignación de recursos según las prioridades establecidas, el mejoramiento de los sistemas de seguimiento y evaluación, así como, mayores posibilidades de control social.

En las evidencias que se logran recuperar, no existe un modelo de presupuesto en base a resultados, la información que se recoge, denotan algunos datos sobre la magnitud del gasto en el plan de respuesta, sin embargo, no se evidencia una clara articulación con las asignaciones presupuestales. Aunque se dispuso el fortalecimiento de la cuenta para suplir las obligaciones contraídas con el sistema público de salud por las atenciones a migrantes de origen venezolano, que se venían cargando en el rubro de la población pobre no asegurada, sin embargo, no se cuenta con una proyección clara, lo que genera un debilitamiento de la capacidad local, que igualmente, termina cubriendo con sus escasos recursos disponibles:

“Dentro de la (respuesta) a la crisis no hay un carácter presupuestal, ni de recursos humanos viables para atenderlo, es decir está desbordada en términos financieros y en términos de recursos humanos. Es decir, el hospital no tiene personal, las alcaldías no tienen personal para atender, no hay presupuesto etcétera” [Entrevista N° 1]

Respecto a la capacidad instalada no es suficiente, según un entrevistado, con la capacidad actual (generación de cuarenta registros civiles diarios) se necesitarían quince años para lograr entregar la totalidad de los registros civiles de hijos de colombianos que están llegando a Cúcuta. Con asombro los actores del sistema, entrevistados en esta investigación, denotan con preocupación que dentro del Conpes 3950/2018, no se destinaron recursos a la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni la forma de financiamiento de los entes territoriales, lo que deja en una especie de zona gris presupuestal el cubrimiento de los servicios prestados, como lo denota la gráfica de financiamiento descrita en el documento Conpes en mención.

Tabla 3. Financiamiento estimado por entidad para la respuesta a la migración proveniente desde Venezuela

Tabla 18. Financiamiento estimado por entidad
Millones de pesos constantes 2018

Entidad	Número de acciones ^(c)	Costo				Total
		2018	2019	2020	2021	
Ministerio de Educación Nacional	10	38	2.911	2.842	748	6.539
Ministerio del Trabajo	2		320	330	339	989
SENA	3		3.737	2.302	2.114	8.153
Unidad del Servicio Público de Empleo	2		400	412	424	1.236
Unidad para las Víctimas ^(b)	5	410	421	434	447	1.712
Ministerio de Salud y Protección Social ^(a)	6	193	641	402	422	1.657
INS	1		41	42	43	126
ICBF	10		122.479	126.154	129.942	378.576
Ministerio de Minas y Energía	2	28	213	213	213	667
Ministerio de Relaciones Exteriores	3	185	2.150	2.150	2.150	6.635
Ministerio del Interior	8		376	256	38	670
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	4		15.819			15.819
Total	56	854	149.508	135.537	136.881	422.779

Fuente: DNP, 2018.

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Documento Conpes 3950.

El gobierno del presidente Iván Duque, ha insistido en la creación de un fondo internacional de cooperación que ayude a solventar la atención humanitaria y la integración de los migrantes (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018a), así mismo, se anunció oficialmente en diciembre de 2018, que el gobierno de Colombia, entregará 215.000 dólares, para la asistencia humanitaria de migrantes que han llegado a Ecuador y Perú (APC Colombia, 2018). Así mismo, entre enero y noviembre de 2018, según anunció oficial, la cooperación internacional invirtió un total de 132 millones de dólares en apoyo a los migrantes en el departamento de Arauca. De estos anuncios, según el testimonio de los entrevistados, no tenían

claridad sobre la disposición final de los recursos, la priorización de las necesidades de inversión y seguimiento del mismo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018b).

f) Monitoreo y evaluación

Sobre el monitoreo y evaluación, recomienda, Martínez Nogueira (2010), que las políticas y asignaciones presupuestales estén respaldadas por evidencias, sin embargo, en el presente ejercicio, esta es una situación que no es posible realizar, dado que no se han conocido los planes y mecanismos de financiamiento, sino antes, bien, pareciera que la respuesta está sujeta a la coyuntura, con escasas posibilidades de anticipación y planeación, respondiendo a la inmediatez, por esta razón no se cuentan con indicadores para medir la gestión e impacto de las acciones y estrategias implementadas, el avance en la superación de los problemas, los aprendizajes alcanzados e información de sustento para la ejecución o extrapolación de las experiencias a otras regiones o sectores.

El registro administrativo de migrantes venezolanos (RAMV), resulta un buen ejercicio de caracterización de la población, sin embargo, es parcial por cuanto no permite la inscripción permanente de los migrantes, dando por sentado que se trata de un fenómeno estático, y no dinámico, resultando datos imprecisos para el momento actual, sobre los que resulta inconsistente tomar medidas de políticas, y no permite, asegurar información que facilite información sobre la gestión, los productos, resultados e impactos, mucho más allá de la referencia a los insumos, pues no necesariamente los insumos están relacionados con las consecuencias buscadas debido a que los requerimientos de la administración financiera y de las auditorías no están articuladas con los mecanismos de seguimiento y de evaluación de las operaciones de gobierno (Martínez Nogueira, 2010).

Pareciera que el Conpes 3850/2018, plantea un modelo para focalizar y priorizar objetivos y metas, sin embargo, es muy prematuro para hacer un análisis de su implementación.

7. Propuestas y Conclusiones

Caracterizar los desafíos para la gestión local en Cúcuta y Villa del Rosario (Norte de Santander), que implica la respuesta a la situación de los migrantes provenientes desde Venezuela, observando de manera especial los tópicos de coherencia y coordinación, nos ha llevado a evidenciar los siguientes:

El Estado colombiano no ha terminado de implementar e incorporar en la legislación nacional, programas y políticas la visión y estrategia nacional demarcada en la constitución nacional de 1991, y el marco ampliado del bloque de constitucionalidad, que cobija a los tratados internacionales adoptados por Colombia respecto a la protección de los derechos humanos de los migrantes, como es la visión y estrategia nacional a la aspira la sociedad en la carta constitucional. Antes bien, para responder a la situación migratoria generada desde el 2015, aunque se han realizado importantes esfuerzos en la respuesta, sin embargo, las mismas no superan las respuestas parciales, temporales y cortoplacistas.

Las medidas tomadas para atender la contingencia de la llegada de por lo menos un millón de personas, denotan respuestas coyunturales, y más en la lógica de acción-reacción, obviando una actuación más estructurada y desde la lógica de acción estatal.

En este mismo sentido, pareciera existir una tensión por la yuxtaposición de la lógica representada en las dinámicas de la política exterior de Colombia, respecto a la legitimidad del gobierno en Venezuela, y, por otra parte, la ausencia de una mirada proteccionista de los derechos humanos de los migrantes forzados obligados a huir desde el vecino país. Esta aparente incoherencia, puede llevar a implicaciones más profundas, e incluso peligrosas lógicas instrumentalistas de la migración, y que se evidencian, en la dificultad para categorizar el fenómeno, dificultad que implica por una parte la incertidumbre de los actores institucionales involucrados en la respuesta, y por otra el surgimiento de narrativas que complejizan mucho más la gestión local, al no permitir reflexiones y decisiones más profundas sobre los marcos de competencias, roles y funciones de los actores involucrados.

Preocupa la no alineación de los intereses de las instancias nacionales y locales, sobre las implicaciones del fenómeno migratorio, mientras para los actores locales, la migración forzada, recurre en una suerte de opción para atender los históricos problemas de fortalecimiento institucional, pobreza y desempleo en la región, para el nivel nacional, corresponde a la política exterior de Colombia, y la manera como lidera un bloque regional contra el gobierno venezolano. La no alineación de estos intereses, y la contradicción entre los tópicos referidos, se evidencia en las estrategias y acciones previstos en el Conpes 3950/2018, no contemplan un fortalecimiento real de las opciones de desarrollo en los territorios fronterizos, lo que en el documento queda referido como una desterritorialización del fenómeno migratorio, apartando la discusión de los asuntos demográficos migratorios, de los asuntos propios de la gestión territorial, en cabeza de los entes territoriales, que no se sienten tenidos en cuenta, ni incorporados en la política. Este es un asunto, que debería revisarse más en detalle, encontrando caminos para la coincidencia entre los desafíos preexistentes en el territorio, y los desafíos sobrevivientes con la migración para los territorios fronterizos, de esta manera se podría potenciar una narrativa de oportunidad de la migración, disminuyendo las tensiones conflictivas entre los migrantes y la población de acogida.

Llama la atención, que, respecto al fenómeno migratorio actual, la institucionalidad nacional colombiana haya desconocido los instrumentos vigentes en el país para la respuesta, tales como los lineamientos establecidos en la Política Integral Migratoria, o la no convocatoria de los espacios definidos para la respuesta, como la comisión intersectorial para las migraciones, entre otros, generando una nueva institucionalidad que no es funcional, desaprovechando las capacidades locales en sentido amplio, ampliando la indefinición sobre las competencias y los roles de los entes territoriales.

Sin una adecuada definición de la coherencia de la política pública, resultará muy complejo los ejercicios de coordinación, y posterior convergencia entre una y otra, para ello, es preciso que se avance más decididamente, en la movilización de los conocimientos, dado que no se están gestionando todos los conocimientos

necesarios desde cada uno de los sectores, que posteriormente puedan enriquecer la respuesta interinstitucional, fortalecimiento de los dispositivos analíticos, y de los sistemas para tomar alternativas de manera anticipada a las coyunturas. Se identificaron interesantes ejercicios, sobre todo vinculados a los sectores de salud y epidemiológicos, que podrían incorporarse en el sistema en general, como mecanismos para la toma de decisiones estratégicas.

Finalmente, resulta muy pertinente la definición de competencias legales entre los distintos actores y sectores involucrados, guiados por un adecuado esquema de división del trabajo, otorgando los medios requeridos en términos presupuestales y de personal técnico. Eventualmente, debe estudiarse la necesidad de diseñar y constituir institucionalmente las instancias y organismos requeridos para evitar el conflicto de intereses y funciones. En este sentido, es importante la valoración e incorporación de las capacidades locales de la sociedad civil, no para menguarla en su esfuerzo, sino para articularla a una apuesta mucho más amplia de gobernanza de las migraciones.

8. Referencias Bibliográficas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR. (2018). *ACNUR: Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*. Recuperado de <http://www.refworld.org.es/docid/5aa076f74.html>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1984). *Declaración de Cartagena sobre refugiados*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2014). *Declaración y plan de acción de Brasil*. Recuperado de <http://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil/>

APC Colombia. (2018). *Colombia entrega recursos de cooperación para apoyar migración venezolana en Ecuador y Perú*. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/colombia-entrega-recursos-de-cooperacion-para-apoyar-migracion-venezolana-en-ecuador-y-peru>

Ávila, A. (2017). *El subsistema fronterizo de Colombia: lugar estratégico de los mercados ilegales*. Bogotá: Taller de Edición La Rocca.

Ávila, A. (2018). *El diagnóstico de la frontera entre Colombia y Venezuela*. Recuperado de <https://pares.com.co/2018/10/03/el-diagnostico-de-la-frontera-entre-colombia-y-venezuela/>

Bedoya, M. (2014). El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá. *Estudios Políticos*, 1(46), 79-99.

Calderón, O. (2018). *Por una frontera garante de derechos humanos de las personas en situación de migración forzada*. Bogotá: Editorial Javeriana.

Ciurlo, A. (2015). *Nueva política migratoria colombiana: el actual enfoque de inmigración y emigración*. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), 205-242.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos y OEA. (2017). *Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>

Comisión Internacional de Derechos Humanos - CIDH. (2018). *Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley144810062011.pdf>

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (s.f.). *Seguridad, justicia y paz*. Recuperado de <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). *Documento Conpes 3603*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). *Documento Conpes 3950*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2010). *Boletín. Censo general 2005. Perfil Cúcuta, Norte de Santander*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/54001T7T000.PDF

Flores, R. (2004). La dinámica migratoria colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual. *Geoenseñanza*, 9(2), 191-202. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/360/36090205/>

Geertz, C. (1989). *El antropólogo como autor*. España: Paidós

Internacional Association for the Study of Forced Migratio. (2014). *IASFM15: migración forzada y paz*. Recuperado de <http://iasfm.org/conferencia/>

Jesuitas Colombia. (2018). *Llamado de la sociedad civil para la protección de los DDHH de los migrantes venezolanos*. Recuperado de <https://jesuitas.co/llamado-de-la-sociedad-civil-en-colombia-por-la-proteccion-de-los-ddhh-de-migrantes-venezolanos-22228>

López Medina, D. (2002). *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis-Uniandes, Facultad de Derecho.

Louidor, W. (2017). *Introducción a los estudios migratorios. Migraciones y derechos humanos en la era de la globalización*. Bogotá: Editorial Javeriana.

Louidor, W. (2018). *Entre la guerra y la paz. Los lugares de la diápora colombiana*. Bogotá: Ediciones Uniandes-Editorial Javeriana.

Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y coordinación de las políticas. Aspectos conceptuales y experiencias. En: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (Ed). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad en las políticas y gestión pública*. (pp. 1-86). Buenos Aires, Argentina: Proyecto Modernización del Estado. Recuperado de http://www.academia.edu/6186335/LOS_DESAF%3%8DOS_DE_LA_COORDINACI%3%93N_Y_LA_INTEGRALIDAD_DE_LAS_POL%3%8DTICAS_Y_GESTI%3%93N_P%3%9ABLICA_EN_AM%3%89RICA_LATINA

Mejía, W. (2011). *Política, normatividad, acciones y adecuación institucional del Estado colombiano con relación a las migraciones laborales, a través de la historia*. Bogotá: OIT-Migranadina.

Migración Colombia. (s.f.). *Política Institucional de Derechos Humanos*. Recuperado de http://www.migracioncolombia.gov.co/phocadownload/cartilla_red_migrante.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2013). *Decreto 2840. Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9437>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (s.f.). *Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado*. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/Todo%20sobre%20Venezuela.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *“Continuamos haciendo las gestiones internacionales para que se integre un fondo humanitario de emergencia y se designe un alto funcionario de la ONU, cuya tarea sea coordinar la acción multilateral”*: Canciller Trujillo. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/continuamos-haciendo-gestiones-internacionales-integre-fondo-humanitario-emergencia>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018b). *Cooperación internacional ha destinado un presupuesto de USD 13.2 millones de dólares en Arauca para la atención de la crisis migratoria proveniente de Venezuela*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/cooperacion-internacional-ha-destinado-presupuesto-usd-132-millones-dolares-arauca>

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2018). *Colombia: Plan de respuesta a flujos migratorios mixtos desde Venezuela 2018, abril - diciembre 2018*. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-plan-de-respuesta-flujos-migratorios-mixtos-desde-venezuela-2018-abril>

ONU. (1950). *Convención sobre el estatuto de los refugiados*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/documentos/bdl/2001/0005>

ONU. (1961). *Convención para reducir los casos de apatridia*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0007>

ONU. (1967). *Protocolo sobre el estatuto de los refugiados*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0003>

Organización Internacional para las Migraciones. (2004). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Recuperado de http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/Glossary_eng.pdf

Organización Internacional para las Migraciones. (2009). *Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM*. Recuperado de https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf

Prats, J. (2005). *Modos de gobernación de las sociedades globales. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Sánchez Mojica, B. (2014). El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano. En Burgorgue L., Maués Larsen A. y Sánchez Mojica B. (coords.). *Derechos Humanos y Políticas Públicas*. (pp. 275-308). Recuperado de https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.275-308.pdf

Sassen, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*. Madrid: Siglo XXI.

Secretaría del Senado. (1991). *Constitución política de Colombia*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Servicio Jesuita de Refugiados. (2018). *Balance de la medida Permiso Especial de Permanencia -PEP- a la luz del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos -RAMV*. Recuperado de www.sjrco.com.

Troncoso, C. (2011). *Desafíos para la coordinación interinstitucional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública* (Tesis de maestría). Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/102698>

Unidad de Información y Análisis Colombia - UMAIC. (2017). *Briefing departamental. Norte de Santander, octubre 2017*. Recuperado de https://umaic.org/images/briefings_2017/171005__Briefing2__Norte__de__Santander_UMAIC_Rev_SE_-_corrYG.pdf

9. Anexos

Anexo 1. Discusión y Análisis-Comparativo Conpes

Indicador	Conpes 3603/2009 Política Integral Migratoria	Conpes 3805/2014 Prosperidad para las fronteras de Colombia	Conpes 3950/2018 Estrategia para la atención de la Migración desde Venezuela
Objetivos Generales/Específicos	<p>OG. Garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país. (I)</p> <p>Objetivos de largo plazo</p> <p>Con la implementación del Plan de acción propuesto en este documento, se alcanzarán los siguientes objetivos de largo plazo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr la defensa, protección y garantía de los derechos de los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia. 2. Fortalecer la transferencia de capacidades hacia el país de aquellos colombianos con un alto capital humano, así como mantener y ampliar las oportunidades de formación para los colombianos en el exterior y los extranjeros en el país. 3. Garantizar una oferta de servicios estatales permanente, suficiente y efectiva hacia los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia, teniendo en cuenta los cambios permanentes de la dinámica migratoria. (II) 4. Garantizar una migración regular de acuerdo a la normatividad internacional. 	<p>OG. Sentar las bases de una Política Pública de Prosperidad para las Fronteras, fomentando su desarrollo sostenible con base en el pleno aprovechamiento de sus potencialidades endógenas.</p> <p>OE1. Fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional. (III)</p> <p>OE2. Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país.</p> <p>OE3. Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera.</p> <p>d) Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos.</p> <p>OE4. Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom</p>	<p>OG. Atender a la población migrante desde Venezuela en el mediano plazo y fortalecer la institucionalidad para su atención. (I)</p> <p>OE1. Identificar las rutas de atención e integración para la población migrante proveniente de Venezuela. (II)</p> <p>OE2. Fortalecer la institucionalidad existente para la atención de la población migrante desde Venezuela. (III)</p>

Indicador	Conpes 3603/2009 Política Integral Migratoria	Conpes 3805/2014 Prosperidad para las fronteras de Colombia	Conpes 3950/2018 Estrategia para la atención de la Migración desde Venezuela
Problema Central	<p>Problema Central: Existe una limitada atención a los fenómenos migratorios por parte del Estado colombiano. (IV)</p> <p>La migración internacional en Colombia es un fenómeno creciente y heterogéneo cuyas causas y consecuencias están profundamente ligadas a la situación local y global. Los colombianos que emigran lo hacen por diversas razones y hacia diferentes destinos. Entre las principales razones se encuentran la búsqueda de oportunidades laborales, la reunificación familiar, factores de violencia, la mejora de los niveles de calidad de vida, la existencia de redes sociales establecidas tanto en los lugares de origen como de destino, cuestiones políticas y culturales, las características propias del lugar de destino, la oferta de estudios en educación superior, entre otros.</p> <p>Problemáticas identificadas:</p> <p>No. 1: Los instrumentos utilizados para la implementación de acciones y estrategias en favor de la población migrante no son efectivos. (IV)</p> <p>No 2. Las dimensiones de desarrollo de la población migrante no son atendidas de manera oportuna y completa. (V)</p>	<p>El rezago en el desarrollo y las brechas socioeconómicas que presentan los departamentos y municipios de frontera con relación al resto del país.</p> <p>Las disparidades en el desarrollo de las diferentes regiones en Colombia, fueron identificadas por el PND 2010-2014 como uno de los cuellos de botella para el desarrollo nacional, por lo que uno de los objetivos del Plan es orientar las políticas públicas nacionales hacia la convergencia regional.</p> <p>En el caso de los departamentos y municipios de fronteras se identifica que estas disparidades evidencian unas diferencias significativas en la calidad de vida de los habitantes de los territorios de frontera y sus expectativas y oportunidades para el desarrollo, situación que afecta particularmente a sus comunidades étnicas y raizales. (V)</p>	<p>La población migrante procedente de Venezuela incluye también víctimas del conflicto armado interno colombiano y retornados, que salieron del país, y como consecuencia de la coyuntura económica, política y social que atraviesa Venezuela han retornado a Colombia, enfrentándose a serias dificultades de acceso a bienes y servicios, debido a una insuficiente cobertura estatal y barreras de acceso a las medidas para el restablecimiento de derechos. (IV) La situación de movilidad de esta población dificulta su identificación y localización, por lo que se requieren medidas conducentes a brindar una respuesta coordinada para garantizar su acceso a oferta social que facilite su asentamiento y su integración local.</p> <p>El aumento en el número de migrantes desde Venezuela ha generado necesidades de atención para esta población en materia de salud, educación, vivienda, agua y saneamiento básico, e inserción laboral, entre otros. (V)</p> <p>Adicionalmente, su incremento acelerado en tan corto tiempo está generando presiones sobre las instituciones encargadas de la atención fronteriza y de migrantes, las cuales no cuentan con la capacidad suficiente para seguir atendiendo a este creciente número de personas (IV)</p>

Estrategias	<p>a) Lineamientos institucionales y organizacionales necesarios para la ejecución de acciones en torno a la población migrante. (VI)</p> <p>b) Alcanzar plena implementación de las acciones propuestas sobre cada una de las dimensiones de desarrollo de la población migrante: (dimensión de seguridad, dimensión de participación cívica y comunitaria, dimensión educativa, cultural, dimensión social y dimensión económica).</p>	<p>a) Fortalecer la coordinación y articulación para el desarrollo e integración de las Fronteras.</p> <p>b) Implementar una estrategia de fortalecimiento y consolidación de capacidades nacionales y territoriales con un enfoque diferencial que reconozca su condición fronteriza.</p> <p>c) Estructurar e implementar un Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas en las Fronteras, formulado desde un enfoque diferencia territorial, étnica y cultural.</p> <p>d) Acciones enfocadas a invertir en el desarrollo productivo regional, a potenciar sus ventajas competitivas y disminuir los costos de producción y de transacción en los territorios de frontera.</p> <p>e) Medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de flujos en frontera y atender problemáticas que generen contrabando afectando la competitividad regional y las finanzas públicas territoriales.</p> <p>f) Iniciativas para el uso racional y conservación de la riqueza ambiental, desde un enfoque diferencia étnico y cultural.</p> <p>g) Adecuación de infraestructura multimodal de transporte para la conexión interna y la consolidación de corredores de comercio exterior.</p> <p>h) Planificación del desarrollo en territorios con presencia de pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom.</p>	<p>Estrategias para la atención e integración de la población migrante desde Venezuela (VI)</p> <p>a) Estrategias para mejorar la atención en salud de los migrantes desde Venezuela.</p> <p>b) Proveer un mejor servicio de educación para estudiantes migrantes desde Venezuela</p> <p>c) Estrategias para atención de la niñez, adolescencia y juventud.</p> <p>d) Acceso a servicios de atención humanitaria, habitación, agua y saneamiento.</p> <p>e) Estrategias para mejorar la situación laboral de la población migrante procedente de Venezuela.</p> <p>f) Creación de una ruta de atención para la población con auto-reconocimiento étnico.</p> <p>g) Proveer un mejor servicio para connacionales que retornan y a las víctimas del conflicto colombiano migrantes desde Venezuela.</p> <p>h) Determinar el impacto de la migración sobre los fenómenos de seguridad y prevenir el surgimiento de conflictividades sociales en el territorio.</p> <p>Estrategias para el fortalecimiento de la institucionalidad para afrontar el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela. (VI)</p> <p>a) Mejorar la capacidad de articulación y gestión de la oferta institucional para población migrante proveniente de Venezuela.</p> <p>b) Armonizar y mejorar la información estadística migratoria para la consolidación del sistema estadístico migratorio de Colombia.</p>
-------------	---	---	--

Anexo 2. Discusión y Análisis - Respuesta Estado Colombiano

Nombre u Objeto	Tipo de instrumento	Número	Fecha	Entidad	Finalidad
Directrices para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela	Circular	121	12 de agosto de 2016	Registraduría Nacional del Estado Civil	Facilitar la expedición de registro civil mediante procedimientos excepcionales, específicamente a los colombianos retornados de la República Bolivariana de Venezuela, como alternativa de solución a la coyuntura actual.
Alcance y ampliación término de vigencia Circular no. 216 del 12 de agosto de 2016	Circular	216	21 de noviembre de 2016	Registraduría Nacional del Estado Civil	Continuar garantizando la inscripción en el registro civil de nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana que regresen al país.
Alcance y ampliación término de vigencia circular no. 216 del 21 de noviembre de 2016	Circular	025	20 febrero 2017	Registraduría Nacional del Estado Civil	Continuar garantizando la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana que regresen al país y aquellos que aún se encuentran en Venezuela.
Medida excepcional para la inscripción extemporánea de hijos de colombianos nacidos en Venezuela	Circular	064	18 de mayo de 2017	Registraduría Nacional del Estado Civil	Continuar garantizando la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana que regresen al país y aquellos que aún se encuentran en Venezuela.
Por el cual se sustituye el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del	Decreto	866	25 de mayo de 2017	Ministerio de Salud y	Transferencia de recursos para las atenciones iniciales de

Nombre u Objeto	Tipo de instrumento	Número	Fecha	Entidad	Finalidad
Libro 2 del Decreto 780 de 2016- Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en cuanto al giro de recursos para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos				Protección social	urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos
"Por medio del cual se crea un Permiso Especial de Permanencia"	Resolución	5797	25 de julio de 2017	Ministerio de Relaciones Exteriores	Establecer mecanismos de facilitación migratoria que permitan a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia de manera regular y ordenada, que hayan ingresado al territorio nacional hasta el 25 de Julio de 2017 sellando el pasaporte.
Costos asociados a la expedición de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza para ciudadanos venezolanos	Resolución	1248	25 de julio de 2017	Migración Colombia	Establecer el valor para el cobro de dicho documento.
"Por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) ..., y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos".	Resolución	1272	28 de julio de 2017	Migración Colombia	Preservar el orden interno y social, evitar la explotación laboral y velar por el respeto de la dignidad humana, debido a la situación de orden interno que vive el vecino país, permitiendo su permanencia en Colombia, siempre que se cumpla con los requisitos allí determinados
"Por medio de la cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia- PE como documento válido de identificación en los sistemas de información del	Resolución	03015	18 de agosto de 2017	Ministerio de Salud y Protección Social	Incluir en las estructuras de datos de los sistemas de información del Sistema de Protección Social el PEP.

Nombre u Objeto	Tipo de instrumento	Número	Fecha	Entidad	Finalidad
Sistema de Protección Social"					
Alcance y ampliación término de vigencia circular 64 del 18 de mayo de 2017	Circular	145	17 de noviembre de 2017	Registraduría Nacional del Estado Civil	Continuar garantizando la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana que regresen al país y aquellos que aún se encuentran en Venezuela.
"Por la cual se implementa un nuevo término para acceder el Permiso Especial de Permanencia (PEP)"	Resolución	0740	5 de febrero de 2018	Migración Colombia	Conceder nuevos términos para expedir y solicitar este mecanismo de facilitación migratoria, autorizando que los nacionales venezolanos que se encuentren en el territorio colombiano a fecha 2 de febrero de 2018 puedan solicitar el Permiso Especial de Permanencia (PEP) dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de publicación de la citada resolución, permitiendo su permanencia regular en Colombia, siempre que se cumpla con los demás requisitos y condiciones establecidos.
"Por el cual se desarrolla la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria"	Decreto	542	21 de marzo de 2018	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	El registro administrativo de migrantes venezolanos en territorio nacional tiene efectos informativos y no otorga ningún tipo de estatus migratorio, no constituye autorización de permanencia o regularización, no reemplaza los documentos de viaje vigentes, no genera derechos de orden civil

Nombre u Objeto	Tipo de instrumento	Número	Fecha	Entidad	Finalidad
					o político, ni el acceso a planes o programas sociales u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado, de conformidad con las normas legales vigentes. El Registro de la población venezolana se llevó a cabo desde 06 de abril hasta el 08 de junio de 2018.
Alcance y ampliación Término de vigencia de la Circular No. 145	Circular	87	17 de mayo de 2018	Registraduría Nacional del Estado Civil	Continuar garantizando la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana que regresen al país y aquellos que aún se encuentran en Venezuela.
Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos.	Circular Circular	01 16	27 de abril de 2017 27 de Abril de 2018	Ministerio de Educación Nacional/Migración Colombia	Orientar a las entidades territoriales certificadas (ETC) sobre los mecanismos para atender a los estudiantes migrantes procedentes de Venezuela, en los procesos de matrícula, convalidación de estudios y validación de grados de preescolar, básica y media independientemente de su estatus migratorio. Así mismo, como parte de las acciones conjuntas con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las gestiones de las Secretarías de Educación de Norte de

Nombre u Objeto	Tipo de instrumento	Número	Fecha	Entidad	Finalidad
					Santander y Cúcuta, se acogió el corredor humanitario, implementado ante el cierre de frontera en 2015, como corredor escolar para facilitar que niños venezolanos y colombianos que estudian en las instituciones educativas de Cúcuta y Villa del Rosario puedan continuar con su proceso educativo.
"Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos"	Decreto	1288	25 de Julio de 2018	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Modificación del Permiso Especial de Permanencia -PEP: El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante resolución, modificará los requisitos y plazos del Permiso Especial de Permanencia (PEP) para garantizar el ingreso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional.
Define los alcances para la población inscrita en el RAMV de cara a las garantías del PEP.	Resolución	6370	1 de agosto de 2018	Ministerio de Relaciones Exteriores	"Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia – PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018"
Implementación del Permiso Especial de Permanencia (PEP)	Resolución	2033	2 de agosto de 2018	Unidad Administrativa	"Por la cual se implementa la expedición del Permiso

Nombre u Objeto	Tipo de instrumento	Número	Fecha	Entidad	Finalidad
para los nacionales venezolanos que se registraron en el RAMV. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia otorgará discrecionalmente el Permiso Especial de Permanencia (PEP)				a Migración Colombia.	Especial de Permanencia - PEP, creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6370 del 01 de agosto de 2018".
"Por el cual se implementa el registro único de trabajadores extranjeros en Colombia – RUTEC".	Resolución	4386	9 de octubre de 2018	Ministerio de Trabajo	Busca crear e implementar el registro único de trabajadores extranjeros en Colombia – RUTEC, como plataforma para cuantificar, identificar y diagnosticar la inmigración laboral en el país, en perspectiva de construcción de política pública.
"Por la cual se establece un nuevo término para acceder al permiso especial de permanencia-PEP, creado mediante la resolución 5797 del 25 de Julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones en la materia"	Resolución	10677	18 de diciembre de 2018.	Ministerio de Relaciones Exteriores.	Establece un nuevo término para que los nacionales venezolanos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 1 de la resolución 5797 de 2017 y se encuentren en el territorio nacional a fecha del 17 de diciembre de 2018, podrán acceder al permiso especial de permanencia (PEP).
"Por la cual se adiciona el Permiso de ingreso y permanencia de tránsito temporal PIP-TT a la resolución 1220 de 2016"	Resolución	3346	21 de diciembre de 2018	Migración Colombia	Crea el permiso de ingreso y permanencia de tránsito temporal PIP-TT, podrán ser otorgados a los ciudadanos extranjeros, que pretendan transitar dentro del territorio nacional, con el fin de hacer conexiones o

Nombre u Objeto	Tipo de instrumento	Número	Fecha	Entidad	Finalidad
					escalas para abordar algún medio de transporte, ya sea marítimo, terrestre, aéreo o fluvial, para retornar hacia su país de origen o hacia un tercer país, sin el ánimo de establecerse o domiciliarse en Colombia.

Anexo 3. Análisis de los espacios de coordinación

Variable	Puesto de Mando Unificado (PMU)	Red de Atención al Migrante	Grupo Inter-agencial de flujos migratorios mixtos (GIFMM)	Consejo Departamental de Atención Integral a la población migrante.
Origen/Liderazgo	Gerencia de Fronteras (febrero 2018) Ministerio de Relaciones Exteriores (agosto 2015-febrero 2018)	Ministerio de Relaciones Exteriores	ACNUR-OIM	Secretaria de Fronteras y Cooperación Internacional-Gobernación de Norte de Santander
	<p>El Puesto de Mando Unificado (PMU) fue instalado desde agosto de 2015 por parte del gobierno colombiano, ha permanecido sesionando hasta la actualidad, con una importante presencia de la Unidad Nacional para la gestión de riesgos de desastres (UNGRD). El PMU es considerado como un órgano de emergencia que centraliza la respuesta humanitaria y articula la labor de instituciones del Estado y agencias internacionales. Los miembros y funciones están establecidas en el decreto 3888 de 2007. Esta bajo el liderazgo del gerente de frontera, vinculado de manera directa a la Presidencia de la República, y con asiento permanente en el consejo de ministros.</p>	<p>La red migrante fue establecida inicialmente con el liderazgo de la Defensoría del Pueblo y organizaciones humanitarias de cooperación, incluso desde el año 2014. Inicio con un trabajo de identificación de los perfiles migratorios, y de análisis del contexto, elaborando la primera ruta de atención y respuesta con el concurso de las demás entidades de nacionales y regionales. En el 2016, paso a ejercer el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores, particularmente el programa Colombia nos une y Migración Colombia.</p>	<p>Este espacio hace parte de la misión y el mandato del a organizaciones de las Naciones Unidas en Colombia, y se inserta en la arquitectura humanitaria del Equipo Humanitario País (EHP), como un sub-grupo especializado con los organismos de la ONU, ONG's internacionales, ONG's nacionales y organismos observadores con mandato y misión en la atención a la realidad fronteriza.</p> <p>El precedente de este grupo, fue la red migrante humanitaria, de la que hacían parte en lo local (Norte de Santander) organizaciones humanitarias, y el acompañamiento d la Defensoría del Pueblo, a mediados del año 2018, con coordinación de OCHA. El espacio transformó en el GIFMM, y asumió la coordinación ACNUR y la OIM. El lenguaje y la mirada de los asuntos migratorios tiene una particularidad de asistencia humanitaria y recuperación temprana.</p>	<p>Este espacio fue creado por la ordenanza 003 del 31 de mayo de 2017 promulgada por la Asamblea de Norte de Santander, el cual define los miembros al consejo, así mismo delega en la secretaria de Fronteras y Cooperación internacional de la Gobernación de Norte de Santander la secretaría técnica del espacio. En esta misma ordenanza se faculta al gobernador para que expida la reglamentación necesaria para la implementación del consejo.</p>
Funciones	Las funciones están establecidas en el decreto 3888/2007, literalmente definido como un espacio para atender eventos masivos. Se destacan:	Esta es una instancia de coordinación operativa y estratégica respecto a los asuntos más relevantes para la gestión local de las migraciones, sin embargo,	Los términos de referencia del nuevo espacio aún se encuentran en elaboración, socialización y adaptación para ser incorporados en la membresía de los organismos	El artículo 2 de la ordenanza N°003 del 31 de mayo de 2017, define las funciones, dentro de las principales, y de las que se tienen resultados en el 2018, se encuentran:

Variable	Puesto de Mando Unificado (PMU)	Red de Atención al Migrante	Grupo Inter-agencial de flujos migratorios mixtos (GIFMM)	Consejo Departamental de Atención Integral a la población migrante.
	<p>1. Coordinar a los organismos y entidades de socorro y apoyo y velar por el adecuado cumplimiento de normas y procedimientos preestablecidos.</p> <p>2. Establecer y coordinar el centro de comunicaciones interinstitucionales.</p> <p>3. Solicitar a las autoridades de Policía, del Batallón de Policía Militar y otras, colaboración para aislar, acordonar y mantener desalojada la zona del desastre.</p> <p>4. Iniciar las operaciones de rescate, identificación, clasificación y estabilización de los heridos.</p> <p>5. Coordinar, con la Red de Urgencias y con sus instituciones, el transporte de los heridos.</p> <p>6. Informar oficialmente a los medios de comunicación sobre características del desastre o emergencia y las medidas que se adopten.</p> <p>7. Informar al Comité Operativo y al Comité Directivo de Emergencia sobre el desarrollo de las actividades.</p>	<p>no contiene un régimen vinculante para las organizaciones que hacen parte, fundamentando su acción más en un espíritu colaborativo y de búsqueda de respuestas bajo la lógica de ganancia en los indicadores de cada entidad.</p> <p>Pertenecen a ella, un total de 32 organizaciones, entre ministerio público, alcaldías de frontera, gobernación del departamento, Registraduría del estado civil, SENA, ONG's locales, nacionales, internacionales, agencias de la ONU, es sin duda el espacio más diverso y representativo.</p> <p>Se plantean cuatro mesas de trabajo, el tema de documentación, educación, medios de vida, salud, ayuda humanitaria.</p> <p>La mesa de salud se ha robustecido, y el Instituto Departamental de Salud, ha generado una directriz para articular la respuesta de este sector especializado, teniendo una dinámica propia de coordinación.</p>	<p>participantes. Se destacan, varias funciones:</p> <p>1. Realizar monitoreo de la situación humanitaria, levantando información que facilite la colaboración de los socios, y la interlocución con el gobierno nacional.</p> <p>2. Articular el actuar de los organismos, respetando la autonomía e independencia de cada uno de los asociados, a partir de la implementación del plan de respuesta a los flujos migratorios mixtos.</p> <p>3. Recibir visitas de organismos estatales y privados a nivel internacional, buscando plantear redes de advocacy, así como la gestión de fondos con organismos donantes.</p> <p>4. Los dos líderes (ACNUR-OIM), tienen asiento permanente en el Puesto de Mando Unificado, como representación de la cooperación internacional y las agencias humanitarias.</p>	<p>1. Fomentar la elaboración, publicación y distribución de material informativo para dar a conocer la situación de la población migrante en el Departamento Norte de Santander.</p> <p>2. Apoyo en ayuda humanitaria de emergencia, alimentación, alojamiento y kits de aseo con un enfoque diferencial (mujeres y hombres)</p> <p>3. Articular acciones tanto en el sector público, como privado para las jornadas de orientación en los municipios fronterizos del departamento. Existen otras funciones sobre las que no se tienen avances reportados hasta el momento, tales como la de ejercer como ente coordinador e instancia constructiva ante el ministerio de relaciones exteriores, o la de generar un espacio con las organizaciones de la sociedad civil.</p>
¿Tiene plan de respuesta? Principales características.	Los entrevistados han planteado que al inicio de establecimiento del PMU, se estaba construyendo un plan de	Cuenta con un plan de acción, periódicamente se establecen reuniones para su seguimiento, además	Cuenta con un plan de respuesta a los flujos migratorios mixtos desde Venezuela, que además delimita una temporalidad, que va de abril a	Se han establecido unas prioridades en término de las funciones, logrando actuar como un espacio articulador

Variable	Puesto de Mando Unificado (PMU)	Red de Atención al Migrante	Grupo Inter-agencial de flujos migratorios mixtos (GIFMM)	Consejo Departamental de Atención Integral a la población migrante.
	<p>contingencia, sin embargo, luego el discurso cambió, y se empezó hablar de la promulgación del Conpes para atención a la migración, sin embargo, en palabras de un entrevistado, planteaba, “No existe un plan de acción, estamos respondiendo a las coyunturas mediáticas, y por lo tanto no se logran generar mejores condiciones de coordinación, y de vida para los migrantes”</p>	<p>se plantean balances interesantes de operativización, ante situaciones, así como espacios de coordinación bilateral entre las entidades.</p>	<p>diciembre de 2018, fundamentado con cifras de población meta a impactar, en 500 personas, y un presupuesto estimado de inversión del orden de los 102 millones de dólares para la vigencia del plan. Plantea tres objetivos, 1) Garantizar una respuesta humanitaria y de protección adaptada y eficaz, 2) Asegurar una respuesta coordinada con las autoridades y los socios nacionales y locales que dan respuesta a los flujos mixtos, especialmente en la frontera, en esta línea prevé ser complementario a los esfuerzos del gobierno nacional, y 3) Permitir una respuesta humanitaria eficaz, apoyando al gobierno y comunidades de acogida, permitiendo el tránsito de la respuesta inicial a la respuesta en términos de soluciones y garantizando acceso a mecanismos de protección de derechos.</p>	<p>para actividades muy puntuales, tales como ferias de servicios. Divulgación de rutas y entrega de ayudas humanitarias, sin embargo, no tiene claridades sobre un plan estratégico de respuesta, ni las maneras de financiarlo desde el presupuesto local, en dialogo con la secretaría de fronteras, manifestaba que tenían disposición de ejecutar una proporción del rubro recogido en la estampilla pro-desarrollo fronterizo, un impuesto departamental que deben pagar los viajeros que salen del departamento, sin embargo, en noviembre de 2018, el Consejo de Estado dejó sin validez jurídica el cobro de este tributo.</p>
Observaciones	<p>Una de las tareas principales del PMU consiste en hacer seguimiento a las acciones definidas por el gobierno central y coordinar las reuniones periódicas en las que participan veinte entidades de orden nacional, local, de control, humanitarias e internacionales para hacer balance de la respuesta. Es una entidad que tiene una vocación altamente ejecutiva y a veces meramente informativa, tal como lo comentan varios entrevistados que hacen parte de las reuniones lideradas por el PMU.</p>	<p>Los entrevistados planean como un espacio muy útil para revisar asuntos estratégicos, así como operativizar otros, especialmente ligados al a gestión de casos, sin embargo, carece de vinculación jurídica y representación política que permita elevar asuntos de orden estratégico, que de resolverse podrían aliviar la situación. Hay importante presencia del sector público local y regional, no tanto del nivel</p>	<p>Se hacen esfuerzos interesantes de articulación, sin embargo, carece de posibilidades de interlocución en términos de incidencia política, logrando modificar las estructuras más complejas que no permiten el acceso a la protección de los derechos de los migrantes. Su discurso planteado desde la dimensión humanitaria y de recuperación temprana es incompatible con las ambiciones de desarrollo planteado por los entes territoriales, como una forma de buscar soluciones duraderas para los migrantes, y mitigación del impacto que reciben las regiones de</p>	<p>Este espacio, al no tener claridades sobre la competencia de los entes territoriales en la materia, termina diluyéndose en asuntos para los que no necesariamente se necesitaría un consejo departamental, unido a que no se han dispuesto los medios (presupuestos) para lograr una gestión eficaz, que podría iniciar cuantificando el impacto de la migración sobre las estructuras públicas de servicios en el departamento (IPS, hospitales, acueductos,</p>

Variable	Puesto de Mando Unificado (PMU)	Red de Atención al Migrante	Grupo Inter-agencial de flujos migratorios mixtos (GIFMM)	Consejo Departamental de Atención Integral a la población migrante.
	<p>Por otra parte, ha resultado complicado encontrar el equilibrio entre la respuesta de emergencia, que sería el rol liderado por la UNGRD, que además necesitaría como punto de partida la declaratoria de emergencia, y la tarea del Ministerio de Relaciones Exteriores que tiene como fundamento regir la política exterior del país, así mismo, la interlocución con una figura nueva, el gerente de fronteras, cuyas funciones y competencia no está definida en ninguna normatividad, no tiene presupuesto, ni capacidad técnica.</p> <p>Además, no se identifica un plan de respuesta, en consecuencia, no se tiene un lineamiento estratégico definido, ni regula las competencias, mucho menos es posible realizar un monitoreo de los avances.</p>	<p>nacional, lo que no permite interlocutor sobre aspectos estratégicos, allí esbozados.</p> <p>En la última reunión del año 2018, realizada en Cúcuta el día 20 de noviembre, se realizó un ejercicio de balance y planeación interesante que propondré más adelante como factor de análisis de la situación misma.</p>	<p>acogida, generando una seria tensión entre unos y otros.</p> <p>Un buen aporte al proceso, podría estar asociado al fortalecimiento de las capacidades locales de respuesta y gestión, incluyendo los actores públicos locales, así como las iniciativas de la sociedad civil, un asunto relevante, y no menor, es la escasa aproximación a la situación migratoria desde la perspectiva de los derechos humanos.</p> <p>No es proporcionado que los líderes asuman la vocería de las organizaciones de la sociedad civil, ante el gobierno en el PMU, es importante, que jueguen un papel más propositivo las organizaciones de la sociedad civil como un actor independiente con capacidad de liderar alternativas para la comprensión y respuesta a la situación, incluyendo las opciones de escucha de los mismos migrantes.</p>	<p>sistema educativo, entre otros), así como la generación de propuestas para la interlocución con el nivel nacional, mucho más nutrida y propositiva, a partir de planes estratégicos. Es un espacio con mucho potencial, pero tendrían que definir los alcances y posibilidades, como órgano responsable del diseño, implementación y seguimiento de la política pública.</p>

Fuente: Elaboración Propia, 2018 a partir de entrevistas, revisión documental de actas y observación participante.