

**DE LA SEGURIDAD ESTATAL A LA SEGURIDAD HUMANA: APLICABILIDAD
Y LIMITACIONES EN LA INSTITUCIONALIDAD COLOMBIANA EN
RESPUESTA AL FLUJO MIGRATORIO PROVENIENTE DE VENEZUELA**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

PROGRAMA ACADÉMICO DE RELACIONES INTERNACIONALES

PROGRAMA ACADÉMICO DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

DICIEMBRE, 2021

**DE LA SEGURIDAD ESTATAL A LA SEGURIDAD HUMANA: APLICABILIDAD
Y LIMITACIONES EN LA INSTITUCIONALIDAD COLOMBIANA EN
RESPUESTA AL FLUJO MIGRATORIO PROVENIENTE DE VENEZUELA**

CARLOS MARIO FIGUEROA SANDOVAL

DIRECTOR: NEFTALÍ DAVID SUÁREZ RIVERO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

DICIEMBRE, 2021

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
Planteamiento del problema	5
Pregunta de investigación	7
Justificación y pertinencia de la investigación	8
OBJETIVOS	10
General	10
Específicos	11
APROXIMACIÓN METODOLÓGICA	11
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO: LA BASE TEÓRICA DE LA SEGURIDAD HUMANA Y SU APLICACIÓN EN LAS MIGRACIONES	13
El tránsito en el concepto de Seguridad terminada la Guerra Fría	13
La Migración como fenómeno central en las RRII	18
CAPÍTULO II. LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN COLOMBIA: EL PAPEL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN LA NORMATIVIDAD COLOMBIANA	21
El DAS como autoridad migratoria: Decretos 2107/01 y 4000/04 como documentos permisivos a la arbitrariedad en el trato de extranjeros	21
La entrada de Migración Colombia: El cambio de terminología sin pretensiones estructurales bajo el Decreto 834/13	24
CAPÍTULO III. EL CAMBIO DOCTRINARIO EN MATERIA MIGRATORIA EN COLOMBIA	26
“Operación Extranjeros” y “Operación Europa”: Los escándalos poco conocidos del DAS como autoridad migratoria	26
Migración Colombia: Los esfuerzos por renovar la manera de ejercer control migratorio desde una visión humanista	27
CAPÍTULO IV. LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA: LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL CAMBIO DOCTRINARIO EN LA INSITUCIONALIDAD COLOMBIANA EN MATERIA MIGRATORIA	32
¿Cómo reaccionar ante la entrada desbordada de venezolanos en 2015?: La Declaratoria de Estado de Emergencia del Gobierno Santos como herramienta de reacción rápida ante una problemática sin precedentes	33
“Yo nunca quise salir de mi país”: Relatos individuales acerca del alcance de las medidas en medio de la crisis humanitaria	36
CONCLUSIONES	41
REFERENCIAS	45
ANEXOS	52

INTRODUCCIÓN

El presente documento busca identificar el accionar de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante Migración Colombia) en el período de 2011 a 2018, correspondiente a los dos mandatos de Juan Manuel Santos, con el objeto de considerar teóricamente si la entrada de nuevas políticas en materia migratoria – que fueron obtenidas no sólo por factores coyunturales de política doméstica, sino también de modo especial por una condición más amplia y de alcance internacional como es la noción de Seguridad Humana, y por la normativa de los Derechos Humanos – respondieron de manera adecuada a las demandas migratorias que tuvo el país a mediados de la década. Para ello se hará especial énfasis en el éxodo venezolano a partir de 2015, como caso que servirá para medir el alcance del enfoque y permitirá la evaluación del discurso de Seguridad Humana dentro de las respuestas que se dieron a la situación migratoria, lo que enriquecerá el desarrollo argumental de la investigación.

Vale decir que el argumento central girará en torno a la hipótesis que subraya que el cambio institucional (que derivó en un giro doctrinario y normativo) en la política de inmigración en Colombia y que permitió una respuesta acorde a los postulados de la Seguridad Humana de derechos humanos y protección a la dignidad humana, llevó a que el fenómeno migratorio venezolano desbordado tuviese una respuesta coordinada y acorde con la normativa internacional en la materia, dándole una visión positiva y de confianza al accionar de la nueva autoridad migratoria, esto se demostrará mediante la aplicación y limitaciones del enfoque de Seguridad Humana en la política migratoria de Colombia en el período mencionado, tomando como antecedente inmediato la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (en adelante DAS) y el cambio en la mirada de Seguridad Estatal.

Tomando en consideración que la Seguridad Humana se suscribe como un discurso acuñado en 1994 por la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU), es importante considerar el contexto tanto histórico como académico que permitió la entrada de nuevas dinámicas en materia de seguridad. Por ello, la investigación tomará como marco de

referencia conceptual los puntos en común de la Escuela Inglesa, con los planteamientos de Hedley Bull (2005), y de la Escuela de Copenhague partiendo de autores clave en la Teoría de la Securitización como Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap DeWilde (1998) como alternativas al paradigma realista en Relaciones Internacionales y su énfasis en la seguridad estatal.

Por otro lado, la migración se tomará principalmente bajo el esquema de “push-pull” o “expulsión-atracción” con Ravenstein (1885) como autor inicial y las demás posturas que de allí se desprenden. Así mismo, y tomando en cuenta los factores geográficos, es importante hacer un acercamiento desde el concepto de Migración Transfronteriza al tratarse de dos países que comparten una amplia frontera terrestre como lo son Colombia y Venezuela.

De esta manera, se buscará, en un primer momento, la contextualización tanto interna como externa de los factores que posibilitaron el cambio de paradigma en Colombia para la eliminación del DAS y creación de Migración Colombia. En un segundo momento, para evidenciar el cambio de paradigma institucional, se expondrán las características de esta nueva autoridad migratoria en Colombia bajo la perspectiva de la Seguridad Humana y cómo esto influyó en su devenir para los años iniciales de funcionamiento de la nueva institución y su evolución hasta 2015.

De esta manera, la situación de migración venezolana se presenta como un fenómeno de características sin precedentes en el país, lo que se traduce en una oportunidad para analizar el accionar de Migración Colombia frente a la entrada desbordada de extranjeros. Por lo que, el último capítulo hará énfasis en la manera en cómo esto permitió evaluar de manera preliminar el enfoque adoptado en Colombia para la reciente autoridad migratoria y abre la puerta para evidenciar sus limitaciones y lecciones aprendidas.

Planteamiento del problema

A partir de 2011, mediante el decreto 4062 del 31 de octubre de ese mismo año, en Colombia se crea Migración Colombia como entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y reemplazando en sus funciones en materia de vigilancia y control migratorio y de extranjería

al DAS (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011, p.1), dando respuesta a presiones tanto internas, por la reputación decreciente del DAS en el manejo de la inteligencia en Colombia, como externas, gracias a los paradigmas introducidos en organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), donde desde el párrafo 2 de la Declaración sobre Seguridad en las Américas del año 2003 se promulga lo siguiente:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (p. 2).

Por lo tanto, el gobierno de Juan Manuel Santos establece políticas en materia migratoria que responden a nuevos desafíos y que tienen un enfoque transversal donde se reconoce la población migrante y se adicionan nuevos ámbitos de acción más allá de la seguridad en su concepción restringida de “seguridad nacional” o “estatal”, para pasar a comprender una perspectiva más amplia que incorpora un enfoque desde los Derechos Humanos y donde existe un compromiso de diferentes sectores estatales (Ciurlo, 2015).

Tomando en cuenta lo anterior, Migración Colombia como entidad encargada de “la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional (...) [así como] de llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011, p.2), tiene que afrontar una situación que requiere de un nivel de respuesta rápida ante una problemática desbordada y sin precedentes en el país a partir de 2015.

La crisis económica interna de Venezuela que se identifica en la caída del PIB de USD\$ 482.4 mil millones en 2014 a USD\$ 48.6 mil millones en 2020, el aumento desmedido de indicadores como el desempleo que se ubica en 35% para 2018 y la inflación, que llega al 19900% para 2019, según cifras estimadas del Fondo Monetario Internacional (2021),

desencadena en la movilidad masiva de venezolanos a los Estados que comparten frontera con Venezuela.

Al ser Colombia el Estado que comparte la frontera terrestre más extensa con Venezuela, según la Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR, para el año 2019 se habían recibido cerca de 1.8 millones de personas provenientes de Venezuela, cifra que lo convierte en el segundo Estado que más refugiados acoge en el mundo, solo por debajo de Turquía (ACNUR, 2020). Es de señalar, como un aspecto que ilustra la gravedad de la situación, que Colombia no había superado para entonces su propio problema con el desplazamiento forzado interno de ciudadanos colombianos. De acuerdo con este mismo informe, Colombia sigue ocupando el primer puesto en el mundo con mayor número de personas desplazadas internas, un total de 8,3 millones para 2020 (ACNUR, 2020, p. 24), situación que no era diferente para 2015, año en que se desató el fenómeno migratorio venezolano.

Por consiguiente, la problemática radica en la incapacidad de la institucionalidad colombiana a la hora de establecer nuevos paradigmas en materia de seguridad y de protección de Derechos Humanos; a esto se le suma la inquietante situación que viven miles de venezolanos en Colombia. A pesar de que la postura de Seguridad Humana no ha sido explícitamente integrada en la doctrina de Migración Colombia, ello no impide ver la necesidad e importancia de incorporar estas nuevas dinámicas internacionales en el accionar de la institucionalidad colombiana, además de establecer vínculos con las migraciones y, de esta manera explicitar el papel de los Derechos Humanos en la movilidad de personas en América Latina.

Pregunta de investigación

Tomando en cuenta lo anterior y los retos que esta problemática tiene para el Estado colombiano, el trabajo de investigación girará en torno a la pregunta: *¿En qué medida la adopción de políticas acordes al enfoque de Seguridad Humana por parte de Migración Colombia permitió brindar un mejor manejo al flujo migratorio proveniente de Venezuela?*

Justificación y pertinencia de la investigación

El proyecto en curso pretende dar a conocer cómo el enfoque de Seguridad Humana y Derechos Humanos es aplicable al estudio de las migraciones y flujos internacionales de personas. Así mismo, se estipula el cambio de paradigma desde la Seguridad Estatal a la Seguridad Humana en Colombia ante las instituciones del DAS y de Migración Colombia, respectivamente.

En primera medida, la escogencia de los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos obedece a la creación de la institución de Migración Colombia en el año 2011 y la puesta en práctica de un nuevo manejo dado a la situación de personas extranjeras en el país. De igual forma, otra razón para elegir este período de estudio es la consideración de que parece ofrecer elementos de análisis, no antes explorados en la literatura académica al respecto, sobre lo que podría implicar un proceso inicial de acoplamiento tanto doctrinario como práctico del nuevo paradigma en seguridad para Colombia bajo el cambio de gobierno y las líneas generales de Juan Manuel Santos con respecto a temas de seguridad.

Para el desarrollo del argumento, contemplado desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, se iniciará por establecer la migración como tema central y fenómeno tal vez de los más inquietantes requerido de mayor estudio en nuestro tiempo, pues, como se ha expresado por algunos estudiosos: “La inmigración y los inmigrantes proporcionan una explicación tangible, visible y conveniente de los malestares de la sociedad moderna” (Koser, 2007, p. 90). De otra parte, figura también el alcance teórico de gran magnitud que ha tenido la cuestión migratoria dentro de la disciplina, desde donde cabe identificar diferentes tipologías y categorías. Como lo indica Arango (2000), “[l]a migración es demasiado diversa y compleja para que una única teoría pueda explicarla” (p. 33), así mismo, se estipulan diferentes marcos y miradas que hacen un intento por explicar facetas, orígenes, dinámicas y procesos propios de la migración.

Adicional a lo anterior, para contrastar las diferentes respuestas a la problemática migratoria, se describirán los paradigmas de Seguridad Estatal y Seguridad Humana dentro de las

Relaciones Internacionales a partir del siglo XX y el cambio paradigmático que supuso la terminación de la Guerra Fría en los 90 en términos de seguridad para los Estados y las Organizaciones Internacionales. Todo esto con el fin de identificar la vigencia de un nuevo enfoque en materia de seguridad a escala internacional, como la Seguridad Humana, y las fuentes teóricas en que ésta se funda (no siempre visibles), y así ofrecer una explicación más completa de los cambios institucionales operados en el gobierno de referencia, adicionales a los ya explorados desde el ámbito doméstico.

En un primer momento, la Seguridad Estatal toma un peso teórico importante a partir de los postulados de la escuela realista en Relaciones Internacionales, donde los Estados son la unidad básica del Sistema Internacional y, por tanto, es una teoría que se centra en el poder y las variantes de la lucha por el poder y en las manifestaciones del equilibrio del mismo, tema central para la explicación de los fenómenos internacionales (Frei, 2016), donde los Estados estarán en una lucha constante por el poder, definido como “el control del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres” (Morgenthau citado por Cujabante, 2009, p. 96). Todos estos elementos permiten vislumbrar que la seguridad dependerá del uso de la fuerza en un contexto anárquico y, por ende, está íntimamente relacionada con la capacidad militar que tenga un Estado determinado (Cujabante, 2009).

Por otro lado, la mirada de Seguridad Humana ha tenido un peso discursivo en los organismos internacionales a partir de 1994 con su puesta en el entramado político global a través del Informe sobre Desarrollo Humano en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en donde se estipularon los primeros indicios de un nuevo paradigma para el manejo de la seguridad en contextos conflictivos o de postconflicto. A esto se suma que el Informe establece un vínculo entre el desarrollo y este tipo de seguridad como pilares importantes en el bienestar de la vida cotidiana de las personas (PNUD, 1994).

Siguiendo con lo anterior, la importancia del cambio paradigmático se evidencia también en las aproximaciones de Derechos Humanos que fungen como misión de organismos regionales del Sistema Interamericano de Protección de los DDHH, como la OEA y su Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin obviar en especial la *Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes* creada en 2012 donde se busca

promover el respeto y garantía de los Derechos de las Personas Migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana (CIDH, s.f., sección de mandato y funciones, párr. 1).

De este modo, se identifica la importancia de una nueva mirada desde los Derechos Humanos y la necesidad por incluir estos planteamientos en la región de América Latina y, en especial atención con el auge venezolano hacia Colombia.

Ahora bien, para discutir la aplicabilidad y el peso teórico del concepto de Seguridad Humana en los debates acerca de la Migración, es importante mencionar que la Seguridad Humana surge como una alternativa en las Relaciones Internacionales a los estudios desde la Seguridad Estatal a partir de los postulados de la Escuela Inglesa y, posteriormente, la Escuela de Copenhague bajo la teoría de la Securitización, creando un nuevo marco conceptual para la seguridad que sirviera a los fenómenos internacionales posteriores a la Guerra Fría.

Como lo identifica Sen (2014) “La comunidad internacional necesita urgentemente un nuevo paradigma de seguridad porque el debate sobre la seguridad ha cambiado drásticamente desde los inicios de la seguridad del Estado propugnada en el siglo XVII” (p. 26), en el marco de lo que se conoce como la “era westfaliana”. Por lo tanto, se identifica la necesidad de cambiar las miradas estatocéntricas y clásicas de las RRII por una mirada más centrada en las personas.

OBJETIVOS

General

Analizar la medida en que la adopción de políticas acordes al enfoque de Seguridad Humana por parte de Migración Colombia permitió brindar un mejor manejo al flujo migratorio proveniente de Venezuela.

Específicos

1. Contextualizar el manejo histórico de la inmigración en Colombia mediante el accionar de las autoridades migratorias desde 2001.
2. Enumerar los factores tanto internos como externos que dieron paso a la supresión del DAS en Colombia y, a la creación de nuevos mecanismos de control migratorio como Migración Colombia.
3. Relacionar el cambio en política migratoria del gobierno de Juan Manuel Santos con el enfoque de Seguridad Humana y Derechos Humanos mediante el accionar y normatividad de Migración Colombia.
4. Evaluar las capacidades de Migración Colombia para responder a una crisis migratoria de gran magnitud y complejidad, tomando como referencia el caso venezolano a partir de 2015.

APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

Tomando en consideración el tema a tratar y la problemática que se ha expuesto, y estableciendo la necesidad por indicar el desarrollo de las doctrinas y el funcionamiento óptimo de las instituciones en Colombia, se optó por una metodología de tipo cualitativo, que permitiera un acoplamiento desde la especificidad de las personas afectadas en cuestión y brindara respuestas no sólo más acordes a la cuestión humanitaria, no siempre apropiadamente traducible al lenguaje de las estadísticas y por demás implícita en el concepto de Seguridad Humana, sino igualmente a los objetivos planteados en el sentido de su pertinencia y confiabilidad en los resultados. Así mismo, se plantea que el presente trabajo no tiene pretensiones de crear generalidades, por lo que la metodología cualitativa permitirá evidenciar diferentes acercamientos institucionales de Migración Colombia a los migrantes venezolanos.

El trabajo contó en su realización con dos estrategias clave para el logro de los objetivos específicos ya mencionados, a saber:

a) Investigación documental:

En primera medida se realizó una revisión exhaustiva de la normativa en materia de inmigración para llegar a una contextualización de la política de inmigración de los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018), esto por medio de los Decretos Presidenciales emitidos en los períodos en cuestión que dieron una idea acerca del contexto y trato de población extranjera en los años previos a la crisis migratoria de venezolanos.

En un segundo acercamiento, se propendió por el análisis de la normativa emitida directamente por Migración Colombia -como resoluciones, informes o documentos oficiales- para entablar algún tipo de relación con elementos propios del enfoque de Seguridad Humana y cómo la situación de éxodo de personas provenientes de Venezuela requirió de una respuesta extraordinaria como autoridad migratoria de reciente creación.

b) Entrevistas:

Por último, para lograr establecer el éxito del cambio de paradigma en política migratoria en Colombia con respecto a la población venezolana, se realizaron entrevistas con 3 personas, todos reconocidos como migrantes venezolanos y cuya entrada al país data de antes del 7 de agosto del año 2018 –fecha de cambio de gobierno en Colombia–; además se empleó como criterio fundamental para su elección el que estuvieran dispuestos a relatar, con las debidas garantías de confidencialidad y consentimiento informado, sus experiencias con la institucionalidad colombiana y, en especial, con el personal de Migración Colombia. Aquí es importante mencionar que el número se estableció gracias al alcance de la población, ya que la investigación se enfocó en personas con las que se tiene un nexo ya establecido previamente con el investigador para una mejor comunicación y profundidad en los relatos que se materializaron en el análisis, adicionalmente, se estableció como criterio la situación económica y laboral precaria, ya que en esta situación se encuentran el mayor número de la población venezolana en el país.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO: LA BASE TEÓRICA DE LA SEGURIDAD HUMANA Y SU APLICACIÓN EN LAS MIGRACIONES

En esta primera sección se presentarán los postulados académicos base sobre los que se desarrollará la investigación. En primera medida, se expondrá el surgimiento del discurso de Seguridad Humana bajo el contexto histórico y académico de finales del siglo XX y el paralelo con las concepciones tradicionales de Seguridad Estatal. En segunda medida, se expondrá cómo será entendido el término de migración y la tipología de migración transfronteriza y condición de refugio para categorizar el fenómeno a estudiar.

El tránsito en el concepto de Seguridad terminada la Guerra Fría

El fin de la Guerra Fría supuso la terminación del riesgo a una confrontación internacional a gran escala entre Estados y la violencia armada se trasladó al plano interno de los mismos (Kaldor, 2001; Newman, 2004; Kennedy & Waldman, 2014) y con ello se evidenció la necesidad de estipular nuevas bases paradigmáticas para hablar de seguridad en Relaciones Internacionales. Las llamadas “Nuevas Guerras”¹ comenzaron a ocupar el centro en los estudios de seguridad dentro de la disciplina (Kennedy & Waldman, 2014; Kaldor, 2001; 2013), de modo que se hizo patente la exigencia de re-examinar la noción de “seguridad” y en lo posible su re-interpretación a la luz de los fenómenos internacionales de la década de los 90² (Baldwin, 1997; Booth, 1991).

¹ Las Nuevas Guerras tienen como características: 1) La privatización de la seguridad con una ausencia de legitimada política en el uso de la violencia; 2) La movilización política en torno a la identidad que se convierte en el objetivo de la guerra más que en un instrumento de guerra; 3) Los civiles son los más afectados por la violencia y; 4) Las fuentes de financiación están inmersas en la descentralización económica y pueden provenir de diferentes partes (Kaldor, 2013).

² La situación humanitaria en Somalia (1993) y Ruanda (1994) fueron detonantes para analizar la incapacidad de la ONU y de la OUA (Organización para la Unidad Africana) en proteger a las personas dentro de los Estados, ya que los mecanismos de paz y seguridad estaban diseñados para una respuesta a una conflictividad entre Estados y no al interior de estos (Jorquera, 2015)

Sin embargo, este incipiente cambio de paradigma tradicional en seguridad regido por el realismo fue progresivo y se puede rastrear incluso antes de la terminación de la Guerra Fría con los postulados de la Escuela Inglesa, donde se dan los primeros indicios de una supresión del '*poder*' como término central en la disciplina y se incluye la noción de '*orden*' como eje rector de las relaciones entre Estados (Bull, 2005), además de incluir "un método sociológico con interés particular en el análisis institucional" (Frasson-Quenoz, 2015, p. 191), así como la existencia de una conciencia común entre Estados que permite la creación de instituciones ligadas a la comunidad (Bull, 2005; Buzan, 1983).

Gracias a la base teórica brindada por la Escuela Inglesa, se establecen las bases para hablar de Teoría de la Securitización, donde en primer lugar es necesario entender el cambio del término seguridad, ya que Buzan, Wæver & De Wilde (1998) como autores principales la definen como "el movimiento que lleva la política más allá de las reglas del juego establecidas y enmarca el tema como un tipo especial de política o como una política por encima de la política" (p. 23), brindándole una concepción ligada a la supervivencia a una amenaza que es de tipo existencial. Bajo este postulado, los principales autores de la Escuela de Copenhague – que tiene un corte más constructivista –, identifican la manera en cómo un problema se traslada al plano de la seguridad y abre la posibilidad a hacer uso de medidas de emergencia; además, es importante mencionar que esto se hace a través de un proceso discursivo y que dependerá siempre del referente al que se aplique, sea éste el Estado, la sociedad civil, etc. (Buzan, Wæver & De Wilde, 1998).

Por su parte, Wæver (2011) define las preguntas base sobre las que se desarrolla la Securitización de una amenaza como un proceso político, a saber "¿Quién hace el proceso, cómo, qué tanto éxito tiene, que efectos tiene, tiene resistencia alguna?" (p. 466), y todo esto medido por el nivel en que la audiencia a la que se dirige acoge el discurso, ya que de esto depende la totalidad del concepto y no se enmarca únicamente en un acto discursivo (Buzan, Wæver & De Wilde, 1998).

Tomando en consideración lo anterior, la seguridad se convierte en un problema colectivo, ya que, según los postulados de la Escuela de Copenhague, existen distintos Complejos Regionales de Seguridad (CRS), los cuales se definen como un "conjunto de unidades en el

cual los procesos de Securitización/desecuritización están tan vinculados, que los problemas de seguridad de los unos no pueden ser estudiados o resueltos sin tener en cuenta los de los otros” (Buzan & Wæver, 2003, p. 44), y esto a su vez entrama a los CRS entre sí para la identificación de problemáticas complejas que requieren la solución de varios actores.

Ahora bien, es importante mencionar que toda esta discusión se enmarca en la identificación de problemáticas que van más allá del plano militar/político y que son motivados por la necesidad de establecer líneas de análisis de seguridad aplicables a otros ámbitos como el social, ambiental, económico, etc. (Buzan, Wæver & De Wilde, 1998; Booth, 1991; Kaldor, 2001; Wæver, 2011; International Peace Academy (IPA), 2004), además de la ampliación de problemáticas internacionales como enfermedades, cambio climático, pobreza, hambre, etc. (Baldwin, 1997), las cuales también adquieren un carácter central en la política mundial además de la violencia armada dentro de los Estados.

A partir de todos estos postulados académicos y la proliferación de problemáticas al interior de los Estados, surge la necesidad por “fortalecer otras áreas de interés e incluirlas en la agenda de seguridad (...) ya que la amenaza cotidiana a las vidas y al bienestar de la mayoría de las personas y naciones es diferente a lo que propone la perspectiva militar tradicional (Booth, 1991, pp. 105-106). También es importante mencionar la manera como los Estados dejan de ser el fin de la seguridad, para devenir en sus medios (Booth, 1991), según lo evidenció Bull (2005) al establecer a los seres humanos como referentes básicos de la sociedad mundial. Sin embargo, no es posible negar la participación de estos, ya que “a pesar de que la persona sea el centro de la seguridad, los Estados son los que tienen la tarea de producirla para ellos y brindarla para las personas”. (Frasson-Quenoz, 2015, p. 207).

Al sentar las bases teóricas del cambio paradigmático con respecto al término seguridad, se incluyen concepciones desde la IPA (2004) al considerarse la relación entre Seguridad y Desarrollo como pilar básico para llegar a soluciones holísticas en respuesta a los nuevos retos. Tomando este tipo de concepciones, se sientan las bases para el desarrollo del concepto de Seguridad Humana, el cual fue acuñado por primera vez de manera discursiva y de alcance global por el prefacio del Informe del PNUD en 1994 donde se estipuló como una necesidad

de “descubrir señales de alerta temprana que puedan desencadenar acciones de diplomacia preventiva a fin de que una sociedad no llegue a un punto de crisis” (PNUD, 1994, p. iii).

Según el PNUD (1994), el concepto de Seguridad Humana cuenta con dos componentes centrales: 1) *La libertad con respecto al miedo* y 2) *La libertad con respecto a las necesidades o a la miseria*. Estos dos conceptos son centrales a la hora de hablar del cambio paradigmático.

La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa *libertad respecto del miedo*. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa *libertad respecto de la miseria* (PNUD, 1994, p. 27).

El paradigma de la Seguridad Humana también tiene un punto crucial en la seguridad de la vida cotidiana de las personas (Seiko citado por Sen, 2014; PNUD, 1994) donde se estipula la identificación y desarrollo de nuevos ámbitos como “los estudios de género, estudios ambientales, investigación migratoria y el pensamiento de diversas organizaciones” (Gasper, 2014, p. 30)

Lo anterior se equipara con la idea de desarrollo que se estableció como un “cambio filosófico” (Sen, 2014) a partir de lo propuesto inicialmente por el economista paquistaní Mahbub Ul Haq (1995) con respecto a las nuevas dimensiones del desarrollo y lo que esto acarrearía para el desarrollo posterior del concepto, ya que

Abarca todos los temas del desarrollo, incluidos el crecimiento económico, la inversión social, el empoderamiento de las personas, el abastecimiento de necesidades básicas y de redes de seguridad social, libertades políticas y culturales y todos los demás aspectos de la vida de las personas (Ul Haq, 1995, p. 23).

De esta constatación, estimada como el nuevo eje de preocupaciones del PNUD, derivan las nuevas dimensiones tanto del desarrollo humano como de la Seguridad Humana, lo que implica una contraposición a otras nociones concurrentes más tradicionales, que —vale la pena recalcar—, al no lograr, aun entonces, una plena claridad conceptual, hará decir a algunos estudiosos que se trata de una noción que es “atractiva normativamente, pero teóricamente débil” (Newman citado por Krause, 2014, p. 76), además se escapa de la manera

en como se ha estudiado la seguridad desde la postura de la Escuela de Copenhague, llegando a ofrecer una alternativa al análisis de la seguridad *per se* (Floyd, 2007).

Así mismo, los debates acerca del concepto siguen siendo susceptibles de una constante paradoja entre los discursos en organismos internacionales y la práctica e institucionalización del concepto (Krause, 2014), ejemplo de esto fue la Red de Seguridad Humana o Human Security Network como una coalición de Estados del Norte y del Sur³ para la difusión de las ideas y la creación de una identidad común (Fuentes & Günter, 2009, p. 992). Por ejemplo, una discusión inicial en el marco de esta institución fue la de la preeminencia de “libertad respecto del miedo” por encima de la “libertad respecto de las necesidades”, resultado de lo cual fue que se estipularan primero políticas presuntamente reaccionarias en materia de seguridad como la “Responsabilidad de Proteger” (Krause, 2014, p. 87), antes que en otros ámbitos como lo sostenía el discurso inicial.

Por último, un debate importante y que Amartya Sen (2014) ve con claridad es el del papel del Estado en esta cuestión. Insiste en que, pese al papel ahora relevante que desempeñan otros actores en materia de seguridad, continúa siendo su principal proveedor, si bien su centralidad como actor suele olvidar el propósito de su función, a saber, los seres humanos:

El Estado sigue siendo el principal proveedor de seguridad. Sin embargo, a menudo no cumple con sus obligaciones de seguridad y, en ocasiones, incluso se ha convertido en una fuente de amenaza para su propia gente. Es por eso por lo que ahora la atención debe pasar de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas, a la seguridad humana (Sen, 2014, p. 27)

Reflexionando en esta misma paradoja, Krause (2014) expone que toda práctica de Seguridad Humana implica un fortalecimiento del rol, la acción y los recursos del Estado, lo que abre una problemática ética al ser el Estado y las élites las que han propiciado factores de inseguridad como los conflictos, el hambre, la pobreza, la desigualdad, etc. (p. 89). Por lo

³ Integrada por Austria, Canadá, Chile, Costa Rica, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica (observador), Suiza y Tailandia.

que se abre un debate acerca de quién debe tomar las riendas en la práctica de la Seguridad Humana.

Si bien estos debates son importantes a la hora de sentar una conceptualización apropiada para el manejo de las nuevas problemáticas globales, el régimen internacional de Derechos Humanos y las bases doctrinarias de las Organizaciones Internacionales, han desarrollado prácticas y posturas en pro de la Seguridad Humana, lo que evidencia su peso académico y práctico en respuesta a problemas como la migración.

La Migración como fenómeno central en las RRII

En un primer momento, la migración será entendida a partir de los postulados de Ravenstein (1885) en lo que se denominó *las leyes de las migraciones* como referente para los factores que explicarían los movimientos de personas a finales del siglo XIX hacia Inglaterra. Ahora bien, es importante aclarar que el término “leyes” ha sido bastante discutido porque no va acorde a las dinámicas cambiantes del fenómeno y, en consecuencia, del mismo concepto (Arango, 1985; García, 2017).

Sin embargo, los factores para determinar la entrada a países de destino y de salida en los países de origen se identifican de la siguiente manera:

1. La principal causa de las migraciones son las disparidades económicas, y el móvil económico predomina entre los motivos de las migraciones;
2. La mayor parte de las migraciones son de corta distancia: ‘...el grueso de nuestros migrantes sólo recorre una distancia corta’;
3. Los migrantes que se desplazan a largas distancias generalmente van con preferencia a uno de los grandes centros del comercio o de la industria;
4. Las migraciones se producen escalonadamente;
5. El proceso de dispersión es el inverso del de absorción y exhibe características similares;
6. Cada corriente migratoria produce una contracorriente compensadora;
7. Los nativos de las ciudades tienen menos propensión a emigrar que los de las zonas rurales del país,
8. Entre los migrantes de corta distancia parecen predominar las mujeres mientras lo contrario ocurre entre los de larga distancia;
9. La mayoría de los migrantes son adultos;
10. Las grandes ciudades crecen más por inmigración que por incremento vegetativo;
11. Las migraciones más importantes son las que van de las áreas

rurales a los grandes centros del comercio y de la industria; 12. Las migraciones tienden a aumentar con el desarrollo económico y con el progreso de la tecnología y el transporte (Ravenstein citado por Arango, 1985, p. 12-13).

A partir de estos postulados emerge lo que se conoce como la teoría “push-pull” de las migraciones, donde se “establece que la decisión de emigrar responde a una serie de presiones que operan tanto en el lugar de partida como en el de llegada” (García, 2017, p. 202). Como lo expone Lee (1966), las migraciones pueden ser explicadas a partir de 4 elementos: “1. Factores asociados al área de origen; 2. Factores asociados al área de destino; 3. Obstáculos intermedios; 4. Factores personales” (p. 50). Si bien es una definición amplia, desde aquí se pueden identificar varias categorías de las migraciones al determinar particularidades en cada uno de los cuatro elementos de la teoría “push-pull”.

Un punto importante por resaltar es la predominancia de las distancias cortas en la mayoría de los migrantes, ya que para la presente investigación se tomará la caracterización como *migración transfronteriza* al tratarse del contexto en que se desarrolla entre dos Estados que comparten una frontera; este es el caso de Colombia y Venezuela donde

la permanente expulsión y recepción masiva de población, constituye un fenómeno que modifica no solo las dinámicas socioeconómicas en el territorio sino, además, las representaciones sociales y el proceso de construcción y reconfiguración de identidades de los actores sociales, particularmente de los nuevos pobladores que comienzan un proceso de adscripción o identificación con el territorio (González, 2015, p. 174).

Este punto es de gran importancia gracias a la reconfiguración del territorio tanto social como económicamente (González, 2015; Koser, 2007), donde una situación de migración masiva obliga a generar respuestas que impliquen transformaciones institucionales importantes tanto a nivel regional como a nivel global, ejemplo de esto es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en la cual se acuña el concepto de Refugiado, donde se considera a una persona refugiada cuando

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección

de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (p. 2).

Si bien esta definición es el resultado del contexto de la postguerra europea de 1939-45 y la persecución sufrida por grandes poblaciones debido al extremismo nazi, la asistencia prestada por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha superado el rigorismo técnico del concepto de 1951, circunscrito a la asistencia a personas que por “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas” se ve requerida de protección internacional, para contemplar también otros casos, como el de poblaciones en vulnerabilidad por género o razones ambientales. Esto ha llevado a extender el término Refugiado, si bien sólo en un plano práctico y no aún normativo, a un ámbito más amplio, haciendo de ACNUR una de las organizaciones que más presta atención humanitaria en el mundo (Koser, 2007). De la misma manera, Purkayastha (2018) expone la importancia de establecer miradas humanitarias a la migración, ya que

Centrarse en los diferentes tipos de migrantes y sus derechos plantea preguntas sobre las complejas circunstancias estructurales que les permiten a los migrantes construir vidas seguras, vidas que están a salvo de las amenazas derivadas de la seguridad económica, alimentaria, sanitaria o ambiental, y las amenazas a las personas, la comunidad y la seguridad política o violaciones de derechos humanos. (p. 171)

En la misma línea, el filósofo Michael Dummett (2001) expone que

Es evidente que los deberes que un Estado tiene para con otros Estados, estén o no consagrados en el derecho internacional, es decir, sean simplemente deberes morales o deberes legales reales, implican y se basan en los deberes morales que tiene un Estado para con las personas que viven fuera de su jurisdicción. (p. 26)

Por lo que se empieza a tomar en consideración el deber moral de los Estados por proteger a la población refugiada considerada como vulnerable sin importar si están o no consagrados en los regímenes internacionales (Dummett, 2001), esto en concordancia al discurso de Seguridad Humana del PNUD.

CAPÍTULO II. LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN COLOMBIA: EL PAPEL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN LA NORMATIVIDAD COLOMBIANA

En este capítulo, a efectos del análisis del cambio doctrinario operado en materia migratoria en la administración Santos, se hará una revisión de los Decretos 2107 de 2001, 4000 de 2004 -con modificaciones por medio del 2622 de 2009- y 834 de 2013, que obedecen a una identificación general de la manera en qué se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control y regularización de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de inmigración. De esta manera, se podrá contextualizar la política de inmigración que ha manejado el Estado colombiano desde el año 2001 y el papel del DAS y Migración Colombia como autoridades migratorias en la elaboración, implementación y reformulación de la misma.

El DAS como autoridad migratoria: Decretos 2107/01 y 4000/04 como documentos permisivos a la arbitrariedad en el trato de extranjeros.

Las políticas de inmigración en Colombia previas a 2011 han estado ligadas a una concepción tradicional de la seguridad, donde el Estado es visto como una entidad que debe asegurar su capacidad de acción dentro de sus fronteras, por lo que la entrada de personas ajenas a su población se presenta como una situación que requiere de un accionar directo en materia de control y vigilancia.

En primer lugar, la normatividad de los Decretos en cuestión muestran el interés en promover la entrada de aquellos extranjeros que cuenten con experiencia o calificación técnica, profesional o intelectual en el desarrollo de diversos ámbitos definidos por el Gobierno Nacional, además de la aportación de capitales en forma de inversión (Presidencia de la República, Decreto 2107/01, Art. 6; Decreto 4000, 2004, Art. 3), lo que se traduce en un trato preferencial en materia de expedición de visas, salvoconductos o documentación requerida para la formalización de la movilidad en el territorio colombiano.

Ligado al anterior punto, en un segundo acercamiento, de la lectura de las disposiciones contenidas en los decretos se infiere que Colombia manejó una política que no contemplaba prácticamente nada en materia de crisis humanitaria o de refugiados, es decir, dentro de la normatividad en materia de inmigración no se preveía algo así como un fenómeno migratorio a gran escala, masivo y forzoso, por lo que no sólo no había ninguna disposición atinente a estas eventualidades y de la forma de atenderlas, o sobre los derechos y obligaciones previstas para el caso, sino que, desde luego, tampoco las instituciones poseían la capacidad suficiente para enfrentar este tipo de amenazas. Este punto es evidenciado en los Artículos 82 del Decreto 2107/01 (Presidencia de la República, 2001) y el Artículo 47 del Decreto 4000/04 (Presidencia de la República, 2004), donde se hace una mención breve acerca de la Visa de Refugiado o Asilado dentro del Estado colombiano, esto comparado a la explicación detallada de las demás tipologías de visas con las que cuenta actualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ahora bien, adicional a lo anterior, los decretos en mención concedían un papel central al DAS en el trato de extranjeros y la expedición de diversos documentos de identificación y de porte obligatorio dentro de la normatividad colombiana; este es el caso de las Cédulas de Extranjería (Presidencia de la República, Decreto 2107/01, Art. 117; Decreto 4000, 2004, pp. 77), los diferentes tipos de salvoconductos (Presidencia de la República, Decreto 2107/01, Art. 23 y 120; Decreto 4000/04, Art. 80), Certificados de movimiento migratorio (Presidencia de la República, Decreto 2107/01, Art. 89) y Permisos de ingreso y permanencia (Presidencia de la República, Decreto 2107/01, Art. 15 y 96; Decreto 4000/04, Art. 6 y 56), por lo cual se dota de absoluto protagonismo en el manejo de la entrada y regularización de migrantes a un Departamento de Seguridad e Inteligencia como lo era el DAS.

Otro punto para tener en cuenta para evaluar el protagonismo que adquirió el DAS, como órganos de seguridad estatal, en el tratamiento de extranjeros en Colombia es la obligación que se atribuyó a empresas, arrendatarios y lugares de alojamiento en general de llevar un registro detallado de las personas extranjeras y la notificación periódica y constante de cualquier movimiento de los inmigrantes. Así mismo, el régimen de sanciones implicó que las autoridades migratorias estuvieran facultadas para ejercer el control de estos

establecimientos en cualquier momento (Presidencia de la República, Decreto 2107/01, Art. 123 y 126; Decreto 4000/04, Art. 79 y 87); adicional a esto, el Decreto 4000/04 incluyó bajo esta medida a los ciudadanos colombianos hospedados en cualquier establecimiento que prestara el servicio de hospedaje (Presidencia de la República, Decreto 4000/04, Art. 87), esto respondiendo a medidas de inteligencia de la entidad.

En esta misma línea y en orden a evidenciar la preeminencia que tenía una noción de seguridad restringida a un esquema de seguridad nacional o estatal al modo realista, por encima de cualquier consideración afín al enfoque de la seguridad humana en la política de inmigración colombiana, cabe destacar que el DAS estaba facultado para imponer sanciones y ordenar la deportación y expulsión de población extranjera (Presidencia de la República, Decreto 2107/01, Art. 137, 140 y 143; Decreto 4000/04, Art. 12, 98, 101 y 104) sin que mediara ningún condicionamiento o excepción a la luz de los principios que rigen el refugio, entre ellos el de *non-refoulement*, según está establecido en la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951. Aquí es importante mencionar la manera en cómo los cambios de gobierno tienen incidencia en el accionar del DAS, donde existe una inclusión de terminología que dota de juicio al DAS en situaciones de deportación, expulsión o decisión de abrir investigaciones, por lo que se evidencia una mayor discrecionalidad de la institución bajo los mandatos de Álvaro Uribe Vélez entre 2002 y 2010 con el Decreto 4000/04 y su posterior modificación mediante el Decreto 2622/09. Un ejemplo de esto es el Artículo 105 donde se dicta lo siguiente:

“el Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, o sus delegados, podrán expulsar a los extranjeros que a juicio de la autoridad migratoria, realicen actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social, la seguridad pública o cuando existan informaciones de inteligencia que indiquen que representa un riesgo para la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública, o la tranquilidad social (...) Contra la decisión de expulsión no proceden los recursos de la vía gubernativa” (Presidencia de la República, Decreto 4000/04, Artículo 105, pp. 38-39).

Por lo tanto, es importante mencionar cómo los términos de “seguridad nacional” o “seguridad pública” se incluyen como determinantes a la hora de ejercer una orden de

expulsión y como se siguen replicando prácticas a favor de un paradigma tradicional de Seguridad Estatal, además el DAS estaba dotado de aún más arbitrariedad al no proceder ningún recurso cuando sus funcionarios decidían este tipo de sanciones.

La entrada de Migración Colombia: El cambio de terminología sin pretensiones estructurales bajo el Decreto 834/13

El Decreto 4062 de 2011 crea la entidad de Migración Colombia bajo la iniciativa de Juan Manuel Santos, lo que se tradujo en una supresión del DAS en las funciones de control de población extranjera en Colombia. Este cambio es sustancial gracias a que supone la conexión con el Ministerio de Relaciones Exteriores y su adscripción permite un mejor empalme con los lineamientos que se desarrollan desde el Ministerio. La creación de una autoridad migratoria que esté adscrita directamente a la Cancillería permite una mejor comunicación institucional y es una oportunidad para limitar la arbitrariedad y discrecionalidad que se había aumentado en los períodos anteriores con respecto al DAS.

A pesar de que Migración Colombia fue creada en 2011, no fue sino dos años después que se realizó la supresión del DAS en la totalidad de sus funciones y que Migración Colombia inició a ejercer de forma integral como autoridad migratoria. Bajo el Decreto 834 de 2013 es posible vislumbrar algunos cambios iniciales –adicionales a las variaciones nominales en el nombre de la institución– en la manera de actuar de la autoridad migratoria y, por consiguiente, de la política de inmigración colombiana en general.

Una primera mirada obedece a los Permisos de Ingreso y Permanencia (PIP) donde se toma en consideración por primera vez la adscripción a convenios o tratados internacionales como una opción que puede determinar los requisitos para la expedición de los mismos (Presidencia de la República, Decreto 834/13, Art. 21). Este punto es de gran importancia porque se empiezan a tomar en consideración los compromisos que el Estado colombiano tiene con diferentes regímenes internacionales, especialmente con el régimen internacional de los Derechos Humanos.

Por otro lado, la política se presenta más flexible con respecto a la otorgación de permisos y algunas figuras como las prórrogas o los requisitos que se deben tener en cuenta para determinar el número de permisos por persona o la duración de estos (Presidencia de la República, Decreto 834/13, Art. 24 y 25). Gracias a la correspondencia con el Ministerio de Relaciones Exteriores, existe una flexibilidad mayor a la hora de establecer políticas que puedan reaccionar a situaciones de migración inusual o de entrada atípica de población extranjera, este punto se evidencia en la inclusión -aunque de manera muy vaga- de los asentamientos de extranjeros (Presidencia de la República, Decreto 834/13, Art. 61).

No obstante, estos cambios significativos de carácter doctrinario que comienzan a reinformar la normativa e institucionalidad en materia migratoria, la manera como se estructuran las nuevas disposiciones conservarán aún un ligero sesgo terminológico (que implica sin duda uno conceptual) hereditario de miradas propias de la anterior preeminencia de la seguridad estatal y tradicional en el trato migratorio. La normativa que se expone continúa manejando términos como “soberanía nacional” o “seguridad nacional” (Presidencia de la República, Decreto 834/13, Art. 29), además de ejercer los mismos controles migratorios a empresas, lugares de alojamiento y establecimientos de salud que acogen extranjeros (Presidencia de la República, Decreto 834/13, Art. 40, 47 y 48).

Sin embargo, es importante aclarar que Migración Colombia se identifica como una institución integrada por civiles y, por lo tanto, el carácter policial con el que se determinaba al DAS fue eliminado. A pesar de que el Decreto 834/13 no expone explícitamente el discurso de la Seguridad Humana o cambios en materia de inmigración sustanciales, la composición del personal de la entidad y la misma vocación civil al servicio de la población extranjera se presenta como un cambio sustancial en Colombia, además de la creciente posibilidad de diálogo con instituciones internacionales encargadas del manejo directo de la población en condición vulnerable, tales como ACNUR o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la asesoría que de allí se puede desprender.

CAPÍTULO III. EL CAMBIO DOCTRINARIO EN MATERIA MIGRATORIA EN COLOMBIA.

En el presente capítulo se expondrán los escándalos del DAS como autoridad migratoria que posibilitaron su eliminación como Departamento de Inteligencia y sirvieron como una justificación para generar un cambio institucional. Adicional a esto, se identificará el cambio doctrinario como otro factor central para generar un cambio en el control migratorio en el país y cómo esto posibilitó la inclusión de perspectivas desde la Seguridad Humana en el manejo de la política de inmigración mediante los diferentes códigos y políticas de Migración Colombia en sus primeros años de existencia.

“Operación Extranjeros” y “Operación Europa”: Los escándalos poco conocidos del DAS como autoridad migratoria

Numerosos fueron los escándalos en los que el DAS estuvo involucrado directa o indirectamente en diferentes niveles de la sociedad colombiana, pasando por políticos de oposición al gobierno de turno, otras instituciones del Estado colombiano como la Corte Suprema de Justicia, medios de comunicación o grupos armados al margen de la ley. A esto se suma el desarrollo de prácticas corruptas en la recolección y venta de información sensible con respecto a temáticas de seguridad y la manipulación de sus víctimas desde varios frentes para la creación o eliminación de nexos entre actores influyentes en Colombia. Para efectos del presente análisis, se pondrá en evidencia la manera como el papel de autoridad migratoria le abre la puerta al DAS para influir en la población extranjera, en las ONG's establecidas en Colombia e incluso en tribunales de justicia internacionales.

La “Operación Extranjeros” y la “Operación Europa” como constitutivas de las llamadas *Ocho operaciones* de las cuales se encargaba el G3, organismo creado en 2003 durante el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe (García, 2014; Laverde, 2014), se perciben como unos escándalos determinados por la discrecionalidad que tenía el DAS en el manejo migratorio del Estado colombiano. De esta manera, las operaciones consisten en los siguiente:

“Operación Extranjeros” consistía en neutralizar la labor de foráneos que pudieran atentar contra la seguridad del Gobierno. “Operación Europa” con el objetivo de espiar a ONG’s y activistas de derechos humanos que se consideraran peligrosos para el gobierno, operación llevada a cabo en Bélgica y España (García, 2014, p. 26).

Para llevar a cabo las anteriores operaciones fue necesario el desarrollo de las funciones de control, registro y vigilancia como autoridad migratoria que ejercía el DAS. Ahora bien, es importante mencionar que los escándalos revelados por Semana en 2009 fueron el detonante para exigir la supresión del DAS en Colombia, ya que es evidente la manera como el prestigio del manejo de inteligencia fue decayendo ante las graves denuncias tanto internas como externas que llegaron incluso a ser discutidos por el Parlamento Europeo (Lluesma, 2010) y publicadas por reconocidos medios internacionales de comunicación como BBC y CNN o agencias mediáticas como Reuters (García, 2014).

A pesar de que se presenta como un hecho coyuntural, la revelación de los escándalos del DAS sirven como punto de inflexión para poner en duda el manejo de la inteligencia en Colombia y cómo esto influyó en el cambio doctrinario operado en cuestiones de seguridad para los períodos posteriores. Así mismo, es prueba diciente de la incapacidad del paradigma tradicional-militar para responder a los retos y problemáticas actuales que aquejan a los individuos y, en especial en el tema migratorio.

Migración Colombia: Los esfuerzos por renovar la manera de ejercer control migratorio desde una visión humanista

El vacío en materia de confiabilidad institucional para el control migratorio que se dejó abierto con la supresión del DAS, incrementó la necesidad por encontrar alternativas desde nuevas miradas pragmáticas a las distintas funciones que se ejercían. Aunque no se vislumbra de manera explícita, es con todo posible postular el discurso de la Seguridad Humana como dominante a la hora de establecer las líneas de acción de la nueva autoridad migratoria en Colombia. Se realiza un giro hacía una nueva doctrina ideológica en el trato a extranjeros y nacionales, todo esto ligado a estándares internacionales y una clara orientación a la solución de las necesidades de los ciudadanos.

El punto de partida para vislumbrar la reforma institucional es la correspondencia de Migración Colombia con la Política Exterior y su compromiso atenuado con los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores, así pues, la nueva autoridad migratoria iría en concordancia expresa y directa con lo dictado por el ejecutivo en materia de relaciones exteriores y la visión que se quiere lograr en el ámbito económico. Prueba de ello es la consagración de la entidad como una autoridad migratoria capaz de integrar el territorio y ejercer un control efectivo de los puntos fronterizos para generar un nivel de confianza óptimo en materia de seguridad, para que Colombia logre el aprovechamiento de sus capacidades en materia de recursos, ubicación geográfica y apertura de nuevos socios estratégicos (Migración Colombia, 2012). También lo que se busca es la especialización de una entidad en el ámbito migratorio más allá del carácter policial y de inteligencia que se tenía anteriormente, y así lograr mejores resultados en las políticas que allí se desprendan, todo esto acompañado de grandes esfuerzos en materia de talento humano e infraestructura.

Ligado a lo anterior, los primeros documentos emitidos por Migración Colombia identificaban la dificultad de la insuficiencia de personal para atender eventos de gran magnitud, ya que la mejora de los tiempos de espera y prontitud en los controles migratorios son identificados como pilares de un servicio al ciudadano eficiente (Migración Colombia, 2012). De la misma manera, una innovación importante es la creación de Puntos Móviles y diferentes formas de hacer presencia en los territorios en los que se requiere. Así mismo, se impone la necesidad de ser una institución capaz de suplir “las necesidades que se imponen en el mundo, respecto a los flujos poblaciones y la intervención o participación de las autoridades en los mismos” (Migración Colombia, 2012, p. 14).

La entrada de funciones de Migración Colombia contó con la participación de los antiguos funcionarios del DAS, ya que se tenían experiencias adquiridas en cuestiones como el control, vigilancia y manejo de la información de las personas que ingresaban al territorio colombiano. Sin embargo, los esfuerzos que se adelantaron desde los cimientos de la organización fueron encaminados a desarrollar un buen servicio para el ciudadano y el acatamiento de ciertos códigos de ética e integridad para generar mejorías tanto en el interior

de la institución -implementando estrategias de comunicación y sentido de pertenencia- como en el servicio proyectado al exterior con los ciudadanos que requerían algún tipo de asesoría.

En un tercer momento, vale la pena recalcar los valores institucionales y principios éticos introducidos en el Código de Ética⁴ y el Código de Integridad, donde se identifican valores como la honestidad, respeto, compromiso, servicio, justicia, diligencia, transparencia y equidad (Migración Colombia, 2013; 2018). Adicionalmente, la institución cuenta con principios éticos como

- a. El interés general prevalece sobre el interés particular.
- b. Los bienes públicos son sagrados.
- c. La función primordial del servicio público es servir a la ciudadanía.
- d. La administración de recursos públicos implica rendir cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de la gestión.
- e. Los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones públicas que los afecten (Migración Colombia, 2013, p. 8)

Esto es de especial relevancia gracias a la necesidad que se tiene por generar ambientes de confianza con la ciudadanía dado el carácter exterior y la vocación de servicio de una institución como Migración Colombia, la cual atiende personal de manera cotidiana e involucra diversidad de trámites con un carácter determinante para la población extranjera.

Un punto importante a tener en cuenta, es que estos principios y valores conviven con la naturaleza de Migración Colombia como un “organismo civil de seguridad” (Presidencia de la República, Decreto 4062/11, Art. 1), lo que convierte a la unidad administrativa en un ejemplo de la aplicación del discurso de Seguridad Humana en Colombia en el ámbito migratorio con una ideología ligada a los estándares internacionales de derechos humanos, que maneja un trato acorde a la dignidad humana sin discriminación alguna⁵. Se acogen así

⁴ Este documento cuenta con una mención breve a ACNUR como un Grupo de Interés a tener en cuenta para las funciones de la Unidad Administrativa y la responsabilidad frente al Medio Ambiente como un pilar interno.

⁵ En la Política de Servicio al Ciudadano de Migración Colombia del año 2012, se estipula como normatividad a los Artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política de Colombia; La Declaración de los Derechos de las Personas con Discapacidad (1995); El Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (1981) de las Naciones Unidas y el Plan de Acción UE en materia de discapacidad (DAP) 2003-2010, como documentos base para fomentar la no discriminación a población con movilidad reducida.

figuras como la estrategia VITA para dialogar con víctimas de trata de personas en diferentes idiomas o el Formato de Buen Trato basado en la dignidad humana (Migración Colombia, 2013). Sin embargo, es importante tener presente que este enfoque ha sido ampliamente incluido en la normatividad colombiana desde la Constitución Política de 1991, por lo que no se trata de un caso aislado o un referente sin documentación previa; por ende, para evaluar la validez, aplicabilidad y eficacia de estos valores ante una situación de emergencia humanitaria, se recomienda ver el siguiente capítulo.

Por otro lado, Migración Colombia cuenta con una Política de Servicio al Ciudadano (2012) que es prueba de los desafíos que tiene que afrontar en materia de trato a la ciudadanía como la entidad clave en el tema migratorio de la administración pública, ya que se identifica como el primer contacto que se tiene con el Estado colombiano al ingresar al territorio. Por ello, como entidad civil especializada reconoce y acoge los fines esenciales del Estado al ser un ente que está al servicio de la comunidad, así como los derechos que gozan los ciudadanos en su relación con la administración pública, para el análisis en cuestión se tiene en cuenta el derecho “[a] ser tratadas con respeto por las autoridades y servidores públicos, los cuales deben facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones” (Migración Colombia, 2012, p. 11), ya que es de gran ayuda para examinar el cambio doctrinario con respecto a los funcionarios del DAS y la puesta en práctica de los postulados de la Seguridad Humana en el trato de población migrante.

Siguiendo con la misma línea argumentativa se encuentra la vocación de esta nueva unidad administrativa por implementar mecanismos de participación que den cuenta del accionar responsable, comprometido y de calidad que, normativamente, tiene Migración Colombia. Se trata, entonces, de mejorar explícitamente la calificación dada al DAS como autoridad migratoria en materia de servicio al ciudadano; la calificación obtenida por el DAS había sido de 3,70 en una escala de 1 a 5, lo que permitía calificar su gestión como regular (Migración Colombia, 2012, p. 18). Ahora bien, esto no solo se implementa como una política reaccionaria para recibir peticiones, quejas, reclamos y sugerencias (PQRS), lo que se trata de implementar es todo un marco normativo de participación ciudadana que tenga

como base las directrices internacionales⁶ y sea un ámbito acogido por los funcionarios, dándole un carácter transformador de todos los procesos que se adelantan internamente (Migración Colombia, 2012; 2013).

Otro asunto que resaltar es la manera como los documentos oficiales son enfáticos en la lucha contra las prácticas corruptas en los manuales y procedimientos de los diferentes niveles de funcionarios de la entidad (Migración Colombia, 2012; 2013; 2016; 2018). Es así como la transparencia se convierte en otra meta para la entidad que vale la pena reconocer al ser un pilar fundamental en la política colombiana, y que se incrementa gracias a los escándalos de la anterior autoridad migratoria. Acciones concretas en esta temática es la pretensión de crear un “Día de la Transparencia” (Migración Colombia, 2013) y la mención constante de la responsabilidad organizacional por adoptar rendición de cuentas y abrir mecanismos de control en prácticas sensibles que puedan surgir como conflictos de intereses, contratación pública o convenios con gremios económicos (Migración Colombia, 2012; 2013; 2018).

Atendiendo a todas las anteriores novedades de la institución, es fundamental estipular las menciones que se dan a los Derechos Humanos en los documentos analizados como una reacción a la reforma institucional realizada, esto además como una característica central de la Seguridad Humana. La Política de Servicio al Ciudadano estipula que “en cada punto de atención al ciudadano los funcionarios deberán aplicar los respetos por los Derechos Humanos” (Migración Colombia, 2012, p. 23), así como la emanación expresa de la Declaración Universal de Derechos Humanos en varios apartados. De la misma manera, la visión de la entidad consagrada en el Código de Ética expresa que

Migración Colombia será reconocida como uno de los principales referentes de la gestión migratoria en América Latina, frente a la especialización del talento humano, el servicio al ciudadano, el proceso de modernización tecnológica y el respeto por los Derechos Humanos (Migración Colombia, 2013, p. 6).

Para ello establece el “respeto y acatamiento de los derechos humanos” (Migración Colombia, 2013, p. 29) como pilares básicos en los perfiles y obligaciones de los directivos

⁶ Migración Colombia acoge dentro de sus pretensiones a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana

de la entidad, dando un carácter obligatorio a los puestos más altos de la institución y cerrando la puerta a tratos preferenciales dentro de la organización.

Posteriormente, el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 presenta un robustecimiento en la materia, al reconocer la creación de una Política Institucional de Derechos Humanos llamada “Red Migrante”, además de ir en concordancia al contexto de postconflicto y de avances migratorios globales (Migración Colombia, 2016). Adicionalmente, como se expone en el “Objetivo Estratégico 1: Modernizar el ejercicio de la autoridad migratoria, con énfasis en las dinámicas fronterizas, ajustados al respeto y promoción de los Derechos Humanos” (Migración Colombia, 2016, p. 14), el hecho de fortalecer a la autoridad migratoria, pero con un claro enfoque hacia la protección de los Derechos Humanos, se describe de manera palpable como una política de Seguridad Humana, esto ligado paralelamente a un abandono de un enfoque tradicional-militar en el manejo migratorio en Colombia.

Por lo tanto, los esfuerzos desarrollados en materia de infraestructura, talento humano y estrategias de comunicación adelantados en los primeros 5 años de implementación de Migración Colombia contaron con una visión acorde a los Derechos Humanos de extranjeros y nacionales, conscientes de que ese sería el punto crucial de la reforma institucional hecha en 2011 y de generar una mejor respuesta no solo a los retos que se propone Colombia desde su Política Exterior, sino también a los desafíos que vendrían posteriormente con la crisis humanitaria migratoria de población venezolana y la adquisición de experiencia en materia de reacción de carácter extraordinario en los ámbitos social, económico, político, cultural y ambiental.

CAPÍTULO IV. LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA: LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL CAMBIO DOCTRINARIO EN LA INSITUCIONALIDAD COLOMBIANA EN MATERIA MIGRATORIA

En este capítulo se expondrán las políticas de respuesta a la crisis humanitaria de la población proveniente de Venezuela que el segundo mandato de Juan Manuel Santos estableció en concordancia con el discurso de Seguridad Humana y el papel que Migración Colombia

desempeñó como autoridad migratoria. En una segunda instancia, se evaluará la eficacia y pertinencia de los primeros años de atención a la crisis y cómo esto sirvió al propósito de atender posteriormente a los venezolanos radicados en el territorio colombiano.

¿Cómo reaccionar ante la entrada desbordada de venezolanos en 2015?: La Declaratoria de Estado de Emergencia del Gobierno Santos como herramienta de reacción rápida ante una problemática sin precedentes

El año 2015 fue un punto de inflexión para las políticas de inmigración en Colombia, ya que no se tenía un referente nacional acerca del manejo que se tendría que dar a una situación humanitaria de tal magnitud que, además cuenta con varias aristas y requiere de una acción coordinada de las entidades en el nivel nacional y territorial. Adicionalmente, la tipología de población afectada como personas extranjeras fuera de cualquier alcance previo puso en apuros a la capacidad de respuesta que Migración Colombia había adquirido en los 4 años previos que llevaba desde su creación. Así mismo, el poco control territorial que ha tenido el Estado colombiano con las zonas de frontera en especial en departamentos como La Guajira, Cesar, Norte de Santander y Arauca (Rodríguez, 2021), se presenta como un factor agravador de la crisis.

Con la declaración de Estado de excepción de la República Bolivariana de Venezuela en agosto de 2015 para los municipios limítrofes con Colombia, el gobierno de ese país contó con un recurso que le abría la ventana a sus autoridades para ejercer control directo sobre los habitantes de allí mediante inspecciones y revisiones sin previa orden judicial y la prohibición temporal de determinadas actividades comerciales (Presidencia de la República, Decreto 1770/15, Consideraciones). Como respuesta, el Estado Colombiano declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en la parte limítrofe del territorio nacional, esto con el fin de estipular medidas de emergencia con carácter de ley para responder de manera rápida ante problemáticas que así lo requirieran y evitar la extensión de los efectos de la crisis.

En un primer momento, Juan Manuel Santos emitió cinco Decretos de Emergencia para dar respuesta al fenómeno migratorio y a la situación de deportaciones, expulsiones y retornos

masivos de colombianos radicados en Venezuela, cobijando también a los cónyuges o parejas permanentes e hijos con nacionalidad venezolana. En este contexto los Decretos 1771/15, 1772/15, 1773/15 y 1774/15 fueron los primeros en generar respuestas desde el ejecutivo con respecto a la situación en la frontera.

Es de especial atención el primer y segundo decreto luego de la declaratoria del Estado de Emergencia, ya que se estipulan políticas en pro de la seguridad humana, al levantar las restricciones que impedían la inscripción en un período electoral (90 días previos) en el programa de *Más Familias en Acción*, que incluye una ayuda sustancial a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad (Presidencia de la República, Decreto 1771/15, Art. 1), esto con el fin de tener un registro del estado en qué ingresaban los individuos y poder brindar algún tipo de amparo en cuestiones respectivas a la *libertad respecto de la miseria* con la intención de poder movilizar recursos a través del programa vigente a las entidades territoriales afectadas. Así mismo, se destaca la manera como se exime de requisitos y pago para la expedición de documentos legales que permiten el ingreso formal al territorio colombiano, así como el cobro de multas o sanciones por ingresar de manera irregular (Presidencia de la República, Decreto 1772/15, Art. 1, 2, 3 y 4).

Ahora bien, a pesar de que los cinco decretos de emergencia no hacen mención alguna al papel que tuvo Migración Colombia en la reacción inmediata de primera instancia, vale la pena recalcar la manera como se flexibilizaron los trámites para la expedición de Cédulas de Extranjería, Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia o solicitud de nacionalidad colombiana y el papel central que tiene la entidad en este tipo de trámites.

En un segundo momento, la reacción del Estado colombiano tiene que ver con una respuesta más integral ante la crisis, donde se incluye la situación particular migratoria venezolana dentro del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores (1067/15) y que se encuentran aún vigente. Esto se hace con el fin de reglamentar los Estados de Excepción en el ámbito migratorio y ejercer un mejor control normativo a lo expedido desde el ejecutivo. Así mismo, las directrices del nuevo título consagran a Migración Colombia como una autoridad central en el registro y control de la entrada de cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos, además de otorgar facilidades en la

expedición de los documentos requeridos y la autorización de los Permisos de Ingreso y Permanencia para ejercer actividades laborales (Presidencia de la República, Decreto 1067/15, Art. 2.2.6.1.6). En la misma sintonía se encuentra la flexibilización y agilización del proceso de regulación gracias a la creación del Registro Extemporáneo de Ingreso con pretensiones de abstenerse de iniciar procesos sancionatorios a aquellos que hayan ingresado a Colombia por puntos no habilitados (Presidencia de la República, Decreto 1067/15, Art. 2.2.6.1.8).

Posteriormente y gracias al carácter descentralizado que ha adquirido Migración Colombia en la crisis, se crea mediante Resolución de la Cancillería, el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que obedece a

la política de la Región y del Gobierno nacional de propender y promover una política migratoria ordenada, regular y segura, (...) [garante de] la seguridad y el respeto de los derechos de nacionales y extranjeros mediante la creación de un instrumento que permita al Estado colombiano preservar el orden interno y social, evitar la explotación laboral y velar por el respeto de la dignidad humana, [además] se hace necesario establecer mecanismos de facilitación migratoria que permitan a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia de manera regular y ordenada siempre que se cumpla con determinados requisitos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Resolución 5797/17, Consideraciones).

De esta manera, el PEP se exterioriza como un documento acorde a los lineamientos de Seguridad Humana al tener pretensiones de beneficios laborales para sus portadores con protección de la dignidad humana y una serie de beneficios que se fueron adicionando con el tiempo gracias al apoyo tanto interno como externo que ha tenido la creación e implementación del PEP⁷.

A medida que la crisis se agudiza, el PEP empieza a ser una estrategia clave para el manejo de la crisis desde Migración Colombia en concordancia con los demás ministerios. Por ejemplo, mediante la Resolución 3015 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social permite la inclusión del PEP como documento válido ante el Sistema de Protección Social y

⁷ Medidas reconocidas internacionalmente por ACNUR, la OIM y la ONU por la respuesta a los retos humanitarios que se le han presentado a Colombia tras la situación (ACNUR, 2018)

la vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 3015/17, Art. 1). Así mismo, el PEP gozó de centralidad al momento de regularizar la situación de los venezolanos en el país, ya que en el año 2018 se buscó incluir a los portadores del documento como personas en “condiciones de regularización migratoria [lo que permite] acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal (Presidencia de la República, Decreto 1289/18, Art. 1).

De esta manera, son evidentes los esfuerzos que se adelantaron por parte de las dos administraciones de Juan Manuel Santos y la integridad de las políticas al incluir los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Relaciones Exteriores, entre otros, para responder a la crisis dándole un corte securitario basado en la dignidad humana y el respeto por los derechos humanos. Adicionalmente, Migración Colombia como autoridad migratoria capaz de adelantar nexos con agencias internacionales especializadas en la migración, ha sido crucial para el alcance de los objetivos y la búsqueda incesante por proteger los derechos de las personas migrantes en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, vale la pena evidenciar las limitaciones que se han tenido en el proceso desde una mirada individual con la población directamente afectada por la crisis y beneficiada por las medidas vigentes.

“Yo nunca quise salir de mi país”: Relatos individuales acerca del alcance de las medidas en medio de la crisis humanitaria

Para el siguiente apartado se contó con la participación voluntaria e informada de tres personas identificadas como migrantes venezolanos, radicados actualmente en la ciudad de Bogotá y que no cuentan con vinculación laboral formal. Para efectos de confidencialidad, se optará por utilizar las figuras de Anónimo 1, 2 y 3⁸, donde su trabajo se basa en el ejercicio independiente de un servicio (Los Anónimos 1 y 3 se identifican como barberos y el Anónimo 2 como modista y arreglos de textiles en general). El objetivo de evaluar la gestión de Migración Colombia se hace cada vez más importante al tener en cuenta lo dictado desde las

⁸ La enumeración corresponde al orden cronológico en que se realizaron las entrevistas.

directrices acerca del manejo de la crisis y los diferentes programas, políticas y herramientas que allí se exponen. Dicho esto, se abrirá paso al análisis de las respuestas brindadas por las entrevistas a los tres participantes.

En un primer momento se establecerá la situación precaria y de vulnerabilidad que se expresó en los entrevistados: *“Yo nunca quise salir de mi país, pero la situación me obligó a hacerlo”* (Anónimo 1, 2021); *“El sueldo, a pesar de ser profesional en enfermería, no alcanzaba, hacía doble turno y aún así no alcanzaba”* (Anónimo 2, 2021); *“Soy padre de 2 hijos y mi trabajo no cubría los gastos”* (Anónimo 3, 2021), esto con el fin de identificar que la decisión de migrar fue por una cuestión de supervivencia y búsqueda por una mejor calidad de vida, además se relató lo siguiente: *“Uno siempre quiere volver a la casa, pero aquí estoy bien al trabajar por mi cuenta, aunque siempre quiero volver allá, (...) mi mami se encuentra allá y uno de todas maneras tiene su casita y sus cosas”* (Anónimo 2, 2021); *“Tengo cinco años llorando porque no he podido ir a Venezuela y se me hace costoso por los niños, no me da”* (Anónimo 3, 2021), donde se evidencia un anhelo por retornar cuando la situación interna de Venezuela mejore.

Ahora bien, en cuestiones del proceso de entrada se relató lo siguiente:

Yo entré en febrero de 2018 (...) entré por Cúcuta con un primo, en ese momento se encontraba el puente abierto, (...) En esas fechas había mucho flujo en la frontera, la gente iba a abastecerse de alimentos y la gente entraba y salía para hacer compras (Anónimo 1, 2021);

Elegí Colombia porque se habían venido unos familiares primero y de allí se abrió camino. (...) Yo entro el 24 de mayo de 2018 por Ureña con pasaporte venezolano sellado, todo legal. El proceso de entrada estuvo bien, normal y ágil, no hubo ningún problema para entrar, esto fue cuando la frontera se encontraba abierta para paso peatonal (Anónimo 2, 2021);

Yo ingresé hace 5 años ya (...) la primera vez que entré fue por la parte de la trocha, y teniendo pasaporte, al llegar al terminal de Arauca me detuvo un policía que me indicó regresar al punto de Migración para que me sellaran el pasaporte porque estaba entrando ilegalmente, pero yo no sabía ni tenía conocimiento de que existía Migración, me tocó

regresar y pasé nuevamente por el lado venezolano, me sellaron el pasaporte y luego entré nuevamente ya con el pasaporte sellado en el lado colombiano (Anónimo 3, 2021).

A pesar de que la entrada al país se realizó en condiciones diferenciadas, las tres personas relataron un proceso ágil para la salida de Venezuela y una acogida relativamente sencilla en la parte colombiana. Ahora bien, se les indagó acerca del trato recibido por los funcionarios de Migración Colombia, a lo que se respondió lo siguiente: *“Yo tuve suerte porque pasé con el Carnet Fronterizo y un carnet andino que marcaban muy simple, sin condiciones”* (Anónimo 1, 2021); *“El trato de Migración Colombia fue excelente, bastante receptivos, uno les preguntaba cualquier cosa y ellos respondían sin ningún problema”* (Anónimo 2, 2021);

El trato fue por una parte, no fue bueno por el personal de trabajo porque pueden estar cansados o estresados y lo tratan a uno mal, esa vez el muchacho me pidió \$100.000 para sellar el pasaporte por turismo y al principio no me quisieron sellar el pasaporte, yo le decía que como hacía porque no tenía dinero, y como cosa de Dios apareció otro señor de Migración que me encontró llorando y me preguntó porqué lloraba y le dije que no me querían sellar el pasaporte por no tener los \$100.000 de turismo que pedían, él ahí mismo reacciona y me dice “¡Como así!” y va a hablarle duro al muchacho que me estaba pidiendo el dinero y recuerdo que le dijo algo como “Usted no sabe la necesidad que está pasando ese pueblo, qué tal que a usted le pasara una situación como esa”, y ahí me sellaron el pasaporte (...) pero sí, fue un man de Migración el que hizo eso, a veces es el mismo personal, pero la autoridad me trató bien (Anónimo 3, 2021).

Los dos primeros participantes no ahondaron mucho el tema a profundidad, lo que demuestra un proceso ágil sin ningún tipo de contratiempos o malos tratos que reportar, lo que se traduce en una existencia suficiente de personal en el puente internacional Simón Bolívar entre Táchira y Norte de Santander. Sin embargo, como fue relatado por el tercer participante, existe una diferencia con los demás puntos fronterizos -como Arauca- que vale la pena ser estudiada, ya que hay una ventana abierta a prácticas corruptas como la solicitud de sumas de dinero a cambio de trámites que son completamente gratuitos, además de la existencia de malos tratos en los puntos de entrada. Aun así, hay que tener en cuenta que la entrada del tercer participante se remonta a 2016, por lo que hay una menor experiencia en el trato de

población migrante proveniente de Venezuela y se presenta como una época donde la crisis se encontraba en proceso de auge.

Con respecto a los beneficios brindados por Migración Colombia y la implementación del PEP, los entrevistados relataron lo siguiente: *“Los beneficios que he recibido han sido gracias al PEP y el censo, yo tengo PEP y la gestión ha sido muy buena”* (Anónimo 2, 2021);

Apenas llegue hice la solicitud del PEP, se demoró siempre tiempito pero me lo entregaron al fin y ahorita ya fui a la cita para el nuevo permiso, la atención fue muy buena.(...) con el PEP que me ha brindado Migración, no me quejo (Anónimo 3, 2021).

Yo tengo cédula venezolana y el carnet con el que entro no es válido (...), el PEP lo sacaban solo con Cédula, yo me registré en el censo en Chapinero pero ahí quedó eso porque no fui a la segunda citación, por ignorancia, pero dicen que es muy necesario porque con el permiso se obtenían beneficios en salud, uno podía afiliarse a EPS y abrir cuentas bancarias, o por ejemplo a veces a uno le preguntan por Nequi⁹ y ahí uno no puede registrarse si no tiene esos documentos, yo no pensé a futuro. (Anónimo 1, 2021);

En esta cuestión ocurrió una situación particular al ser la persona que no cuenta con el PEP la que enumera abiertamente sus beneficios y existe un sentimiento de arrepentimiento por la pérdida de posibilidades gracias a la expedición del documento. Ahora bien, todos concuerdan con la importancia de adquirir este tipo de documentación y mostraron una intención clara a expedir el Permiso reglamentado en el año 2021 por el gobierno de Iván Duque y proceder a la respectiva regularización.

Tomando en cuenta esto, se les pidió que se profundizara en las estrategias de comunicación de la entidad para la expedición de documentos y acceso a trámites, a saber: *“Migración Colombia tiene bastante información sobre la temática en su página web, entonces cualquier duda la responden por ese medio, en general son muy receptivos”* (Anónimo 2, 2021); *“Me*

⁹ “App bancaria digital que funciona como cuenta bancaria digital, ofrece una cuenta donde permite mantener y manejar el dinero, con la que podrán realizar transferencias a amigos, familiares y pedir prestado, cobrar, pagar y sacar dinero fácilmente” (Restrepo, 2021).

entero por los cuentos y las noticias, pero no mandan mensajes, muy rara vez ellos envían correos recordando citas y eso” (Anónimo 3, 2021);

Con Migración Colombia se ha tenido comunicación virtual para inscribirse para el nuevo permiso y citas para trámites con foto y huella. Yo hago parte de un grupo de venezolanos en Facebook y ahí van publicando los comunicados de Migración Colombia, también me entero por las noticias o por mis amigos. (Anónimo 1, 2021)

Por último, se les pidió a los participantes que evaluaran la gestión recibida por Migración Colombia, y la percepción que tienen acerca de la autoridad migratoria en Colombia, a lo que se respondió lo siguiente: *“La situación se ha manejado bien, si tu no te portas mal las cosas te salen bien, al portarse mal es lógico que recibas maltrato, yo tengo clientes que son policías y ellos me tratan bien y todo” (Anónimo 3, 2021);*

Yo en lo personal no me he sentido amenazado ni con miedo porque estoy actuando bien, yo no soy el único indocumentado. Colombia brinda un beneficio en ese aspecto, por la situación en Venezuela tan crítica no es posible ni siquiera sacar el pasaporte y no hay plata para comer, mucho menos para sacar un pasaporte pero la gestión ha sido en parte buena y en parte mala, porque hay muchos venezolanos que llegaron indocumentados, fugados o prófugos y acá no hay un control que pueda mirar eso, (...) es importante que todo sea legal y no todos venimos a robar. Nosotros salimos en verdad con la intención de poder mejorar niveles de vida (...) También no existe control en las trochas, pero con esa regularización estamos a la espera, (...) sería bueno que se tuviera un mecanismo para radiar la cédula y ver los antecedentes en el país de uno, porque eso no lo hacen. (Anónimo 1, 2021).

No hay miedo por parte de Migración Colombia, los que no han entrado de forma regular o no cuentan con los documentos uno sabe que siempre están a la expectativa de su situación o lo que pueda pasar con ellos, no se les abre las puertas porque no hay documento legal. Pero en general ha sido muy bueno, han sido muy amables y acá he podido trabajar y estar con mis hijas (Anónimo 2, 2021).

Al hacer una evaluación desde la perspectiva de los relatos individuales de cada persona, es importante revisar cómo el primer participante describe la situación como fuera de control y que requiere de una respuesta más estructurada por parte de las autoridades colombianas, ya

que reconoce que han entrado muchas personas con malas intenciones al territorio y que esto no se ha tenido en cuenta a la hora de entrar a Colombia por la facilidad de los trámites.

Tomando en consideración todo lo anterior, se concluye que Migración Colombia efectivamente ha tratado la crisis venezolana desde una perspectiva de Seguridad Humana al efectuar mecanismos de *libertad frente al miedo y libertad frente a la miseria*, tanto con la garantía de seguridad desde una perspectiva de derechos humanos y protección de la dignidad humana, como con la facilitación de expedición de documentos como el PEP para lograr un acceso a beneficios económicos que suplan las necesidades básicas de la población en cuestión. Adicionalmente, se reconoce que existen limitaciones en materia migratoria debido a la diferencia de los puntos migratorios en Colombia, la variabilidad de los funcionarios y los vacíos generados allí que han contribuido a la percepción de una poca autoridad en materia migratoria en respuesta a la falta de mecanismos de seguridad de tipo estatal (concernientes al paradigma tradicional-militar), y que, de ser incluidos, podrían generar una respuesta más articulada e integral de parte de autoridades de control ciudadano, y así evitar la estigmatización y prácticas delictivas de población venezolana en Colombia.

CONCLUSIONES

Al retomar la cuestión expuesta al inicio del documento *¿En qué medida la adopción de políticas acordes al enfoque de Seguridad Humana por parte de Migración Colombia permitió brindar un mejor manejo al flujo migratorio proveniente de Venezuela?*, se concluye que efectivamente el cambio doctrinario y normativo en la política de inmigración en Colombia brindó las bases para una respuesta de tipo multidimensional a la problemática de la migración desbordada e impulsó una esfera de acción basada en mecanismos de derechos humanos y protección a la dignidad humana bajo los postulados de libertad frente al miedo y libertad frente a la miseria, llevando no solo a una mejoría en el manejo de una situación compleja, si no a un aumento de la confianza en la autoridad migratoria colombiana y en el control y vigilancia de población extranjera.

En una primera medida, es pertinente retomar que el cambio institucional en las autoridades migratorias de Colombia obedeció no solo a factores de índole coyuntural, como los escándalos de la anterior autoridad migratoria (DAS), sino también a una necesidad latente, pero que particularmente luego en medio de la crisis migratoria se hizo manifiesta, por enfocar el accionar del Estado colombiano hacía un trato acorde a lo dictado por los derechos humanos y la protección de la dignidad humana, es decir, a una necesidad de ajuste institucional bajo el prisma de un enfoque normativo internacional, como es la Seguridad Humana.

En este sentido, el discurso de la Seguridad Humana emanado de organismos multilaterales como la ONU y que surge en respuesta a la situación compleja y cambiante de los nuevos desafíos globales de la década de 1990, se presenta como una alternativa imponente capaz de solucionar las problemáticas dentro de los Estados, sirviendo como herramienta para la protección de los derechos humanos y el reforzamiento de la noción de comunidad internacional. Así mismo, el peso teórico que recoge desde las Escuelas Inglesa y de Copenhague imparte nuevas miradas académicas que reúnen la suficiente validez para responder a los nuevos retos provenientes de los actuales órdenes mundiales en materia de seguridad y sirven como potenciales bases paradigmáticas en el diseño e implementación de nuevas políticas.

La seguridad estatal ha sido crucial para el desarrollo del Sistema Internacional tal y como lo conocemos, pero el agotamiento de ciertos postulados es inevitable ante los crecientes fenómenos internacionales como los flujos migratorios y transfronterizos. Por ello, la migración requiere del desarrollo de miradas integrales y de reconocimiento teórico no solo dentro de las Relaciones Internacionales, sino de su estudio desde diferentes disciplinas. Es así como los estudios de la Seguridad Humana dan respuesta a las necesidades básicas en materia económica (libertad frente a la miseria) y a la percepción de un ambiente seguro (libertad frente al miedo), como aristas de la migración en tanto proceso complejo. Así mismo, el estudio de la migración muestra cada vez más su potencial, si bien todavía hoy parcialmente latente y no manifiesto en toda su capacidad, para responder a dinámicas regionales en América Latina, lo cual en gran medida obedece a la histórica situación que ha

vivido la región en materia de migraciones y la falta de mecanismos de respuesta ante crisis migratorias en la región andina.

Por su parte, Colombia como Estado Social de Derecho ha tenido desde su creación una política de inmigración poco discutida en los asuntos internos y de carácter reaccionario ante las amenazas que puedan provenir del exterior, es por esto que las funciones de autoridad migratoria eran ejercidas (previo a 2011) por un Departamento de Inteligencia como lo era el DAS, y que adicionalmente contó con una reputación decreciente en el desarrollo de sus funciones al incurrir en prácticas fraudulentas y corruptas, llevando a su supresión en el primer año de mandato de Juan Manuel Santos.

De esta manera, el cambio de gobierno en 2011 fue determinante para ejercer cambios en la mirada de seguridad que se materializaron en el inicio de un proceso de diálogo de paz con la guerrilla de las FARC-EP, la reforma institucional en materia de inteligencia y la dinamización de relaciones exteriores con organismos multilaterales y otros Estados en la región de América Latina.

Gracias a la conjunción de estos factores y la necesidad por acogerse a las directrices internacionales con respecto a los flujos globales de personas, nace Migración Colombia como nueva autoridad migratoria con un enfoque ligado a la protección de derechos humanos y una clara intención de mejorar sustancialmente los vacíos que dejó el DAS con respecto al ejercicio de sus funciones migratorias. En este sentido, Migración Colombia se postula como una entidad de seguridad capaz de ejercer control y vigilancia, pero incorporando y abriendo además un sendero humanista en la capacitación de su personal y el desarrollo de una normativa interna acorde a los preceptos de garantía de derechos humanos y de deberes del Estado colombiano en la administración pública emanados de la Constitución Política de 1991.

El cambio doctrinario de Migración Colombia fue determinante para la respuesta rápida y efectiva que se ha tenido desde 2015 con la crisis migratoria de población proveniente de Venezuela, es por esto que se tomó como caso de estudio con la intención de abrir un campo

académico en Colombia para profundizar los efectos institucionales del discurso de la Seguridad Humana para solventar fenómenos de gran magnitud en materia migratoria.

La aplicación de la metodología cualitativa con énfasis en la investigación documental y las entrevistas como herramientas de investigación, arrojó una buena percepción de parte de los afectados (migrantes venezolanos) acerca de la gestión de Migración Colombia al acoger mecanismos fundamentales de la Seguridad Humana dentro de su normativa inicial y posterior aplicación en los puntos migratorios que dispone actualmente en la frontera con Venezuela. Así mismo, se evalúa el gran potencial que adquirió Colombia al entablar diálogos con organismos especializados en el tema migratorio y sirve como ejemplo de reacción humanitaria en América Latina.

Por otro lado, el enfoque parece no estar exento de limitaciones en su aplicación, pues, al entrar en una fuerte contraposición con los enfoques tradicionales de la seguridad y ponerse en práctica sobre el área, también compleja, del control migratorio, podría estar disminuyendo su alcance ante otros riesgos y amenazas exógenas a las que plantea el enfoque de la Seguridad Humana, que son susceptibles de descuido e invisibilización en la crisis humanitaria como tal. Es por esto que se pueden expandir problemáticas como la criminalidad, la xenofobia y la estigmatización de población migrante, lo que conlleva a problemas estructurales de violencia, falta de confianza y sentimientos de patriotismo perjudiciales para cualquier sociedad.

Por último, esta investigación permite entablar un diálogo entre los paradigmas de seguridad vigentes en América Latina, además de la contextualización previa al caso venezolano del trato de población extranjera en Colombia y los desafíos, posibilidades y potenciales que tiene el país como un destino para las migraciones, así como la capacidad de respuesta desde distintos ámbitos que se ha tenido a raíz de la situación de crisis humanitaria.

REFERENCIAS

- Agencia de la ONU para los Refugiados ACNUR (2018). El Sistema de las Naciones Unidas en Colombia saluda la medida adoptada por el Gobierno colombiano para regularizar la situación de más de 442.000 venezolanos y venezolanas. Bogotá, Colombia Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/8/5b647b194/el-sistema-de-las-naciones-unidas-en-colombia-saluda-la-medida-adoptada.html>
- Agencia de la ONU para los refugiados ACNUR (2020) *TENDENCIAS GLOBALES DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN 2018*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-dedesplazamiento-forzado-en-2018.html>
- Agencia de la ONU para los refugiados ACNUR (2020) *TENDENCIAS GLOBALES DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN 2019*
- Arango, J. (1985). Las “Leyes de las migraciones” de E. G. Ravenstein, cien años después. En: REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, N° 32, p. 7-26.
- Arango, J. (2000). Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales. No. 165, septiembre, p. 33-47.
- Baldwin, D. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23, 5-26.
- Booth, K. (1991). Security and Emancipation. *Review of International Studies*, 17(4): 313-326
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Catarata.
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. University of North Carolina Press.
- Buzan, B., Wæver, O. & DeWilde, J. (1998). *Security - A New Framework For Analysis*. Lynne Rienner Publishers.

- Buzan, B & Wæver, O. (2003). *Regions and power. The structure of international security.* Cambridge.
- Ciurlo, A. (2015). *Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración.* Revista internacional de cooperación y desarrollo. Vol.2, Núm. 2., Julio – diciembre de 2015. Págs. 205-242. Recuperado de: <http://www.revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2276/1992>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (s.f). *Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes.* Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/mandato/mandato.asp>
- Cujabante, X. (2009). LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: EVOLUCIÓN DE UN CONCEPTO. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 4, núm. 2, julio-diciembre, 2009, pp. 93-106. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia
- Departamento Administrativo de la Función Pública (31 de octubre de 2011). *Decreto 0482 de 2011 por la cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura.* Bogotá, D.C.
- Dummet, M. (2001). *On Immigration and Refugees. Thinking in action.* London and New York: Routledge.
- Floyd, R. (2007). *Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move,* Human Security Journal, Vol. 5: (pp. 38–49). The Copenhagen School.
- Fondo Monetario Internacional (2020) “*Report for Selected Countries and Subjects: October 2020*”. World Economic Outlook Database. Venezuela. Recuperado de: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/weo-report?c=299,&s=NGDP_R,NGDP_RPCH,NGDP,NGDPD,PPPGDP,NGDP_D,NGDPRPC,NGDPRPPPC,NGDPPC,NGDPDPC,PPPPC,PPPSH,PPPEX,NID_NGDP_NGSD_NGDP,PCPI,PCPIPCH,PCPIE,PCPIEPCH,TM_RPCH,TMG_RPCH,TX

[RPCH,TXG RPCH,LUR,LP,GGR,GGR_NGDP,GGX,GGX_NGDP,GGXCNL,GGXCNL_NGDP,GGXONLB,GGXONLB_NGDP,GGXWDG,GGXWDG_NGDP,NGDP_FY,BCA,BCA_NGDPD,&sy=2017&ey=2021&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1](#)

- Frasson-Quenoz, F. (2015). *Autores y Teorías de Relaciones Internacionales: Una cartografía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Frei, C. (2016). Politics among nations: Revisiting a classic. In: *Ethics & International Affairs*, 30 (1), p. 39-46.
- Fuentes, C. & Günter, B. (2009). The Human Security Network: A Global North-South Coalition. En H. Günter Ú. Oswald, J. Grin, C. Mesjasz, P. Kameri-Mbote, N. Chadha, B. Chourou y H. Krummenacher. (Eds.), *Facing Global Environmental Change* (pp. 991-1001). Berlín: Heidelberg.
- García, A. (2017). Revisión crítica de las principales teorías que tratan de explicar la migración. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, Vol. 7(4), p. 198-228.
- García, J. (2014). *Influencia de los Medios de Comunicación en la Esfera Política. Un Análisis del Papel de la Revista Semana en el Escándalo Político de las Interceptaciones Ilegales del Das. Período 2009-2011* (tesis de pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá, Colombia.
- Gasper, D. (2014). Human Security: From definitions to investigating a discourse. En M. Martin, & T. Owen. (Eds.), *Routledge Handbook of Human Security* (pp. 28-42). New York, USA: Routledge.
- González, A. (2015). Presentación sección temática. *Estudios Políticos*, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 173–176
- International Peace Academy (IPA) (2004). *The Security-Development Nexus: Conflict, Peace and Development in the 21st Century*. Seminario desarrollado en West Point, New-York del 3 al 7 de mayo 2004.

- Jorquera, A. (2015). Evolución del sistema de seguridad de la Unión Africana como antecedente de la incorporación de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger. Recuperado de: <http://www.iei.uchile.cl/noticias/110883/evolucion-del-sistema-de-seguridad-de-la-union-africana>
- Kaldor, M. (2001). Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global. Tusquets Editores.
- Kaldor, M. (2013). In Defense of New Wars. *Stability*, 2(1):4, 1-16
- Kennedy, C., & Waldman, T. (2014). The changing nature of intrastate conflict and ‘new wars’. In *Routledge Handbook of Civil Wars*, Edward Newman, and Karl DeRouen (eds.). New York: Routledge.
- Koser, K. (2007). *International Migration: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Krause, K. (2014). Critical perspectives on human security. En M. Martin, & T. Owen. (Eds.), *Routledge Handbook of Human Security* (pp. 76-93). New York, USA: Routledge.
- Laverde, J. (2014). *Un sistema de inteligencia torcido: el DAS como instrumento de un proyecto presidencialista autoritario* (tesis de magister). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Lee, E. S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3 (1), p. 47-57.
- Lluesma, P. (23 de junio de 2010). Operación Europa: El DAS colombiano también espía en Europa. *Mondiaal Nieuws*. Recuperado de: <https://www.mo.be/es/artikel/operacion-europa-el-das-colombiano-tambien-espia-en-europa>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (25 de julio de 2017). Resolución 5797. “*Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia*”
- Ministerio de Salud y Protección Social (18 de agosto de 2017). Resolución 3015. “*Por medio de la cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia – PE como*

documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social”

Newman, E. (2004). The ‘New Wars’ Debate: A Historical Perspective is Needed. *Security Dialogue*, 35 (2), 173 – 189.

Presidencia de la República (8 de octubre de 2001). Decreto 2107. *“Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control y regularización de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de inmigración”*.

Presidencia de la República (30 de noviembre de 2004). Decreto 4000. *“Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración”*.

Presidencia de la República (13 de julio de 2009). Decreto 2622. *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004 sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración”*.

Presidencia de la República (31 de octubre de 2011). Decreto 4062. *“Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura”*

Presidencia de la República (24 de abril de 2013). Decreto 843. *“Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia”*

Presidencia de la República (26 de mayo de 2015). Decreto 1067. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”*

Presidencia de la República (7 de septiembre de 2015). Decreto 1770. *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”*

Presidencia de la República (7 de septiembre de 2015). Decreto 1771. *“Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas*

afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población”

Presidencia de la República (7 de septiembre de 2015). Decreto 1772. *“Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela”*

Presidencia de la República (7 de septiembre de 2015). Decreto 1773. *“Por el cual se autoriza la celebración de convenios administrativos para la ejecución de recursos públicos por parte de algunas entidades territoriales.”*

Presidencia de la República (7 de septiembre de 2015). Decreto 1774. *“Por el cual se adoptan medidas para permitir el ejercicio de ciertas actividades sin cumplir con la obligación de definir la situación militar y se hace un exención al pago de la cuota de compensación militar”*

Presidencia de la República (25 de julio de 2018). Decreto 1288. *“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”*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. Recuperado de: <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>

Purkayastha, B. (2018). Migration, migrants, and human security. *Current Sociology Monograph*, Vol. 66 (2), 167-191.

- Organización de Naciones Unidas (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas.
- Ravenstein, E. (1885). "The laws of migration", In: Journal of the royal statistical society, 48, pt. 2 (junio 1885), p. 167-227.
- Restrepo, M. (2021). Nequi: PSE, recargar y retiros. Rankia. Recuperado de: <https://www.rankia.co/blog/mejores-cdts/3943857-nequi-pse-recargar-retiros>
- Rodriguez, J. (2021). Abandono estatal, la desgracia del pueblo. Conexión Externado. Recuperado de: <https://conexion.uexternado.edu.co/abandono-estatal-la-desgracia-del-pueblo/>
- Sen, A. (2014). A birth of a discourse. En M. Martin, & T. Owen. (Eds.), *Routledge Handbook of Human Security* (pp. 17-27). New York, USA: Routledge.
- UI Haq, M. (1995). *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press. 1995.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2012). Política de Servicio al Ciudadano.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (11 de marzo de 2013). Informe pormenorizado del Estado de control interno. Oficina de Control Interno.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2013). Código de Ética, Buen Gobierno y Estilo de Dirección.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2016). Plan Estratégico Institucional 2015-2018.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2018). Código de Integridad de Migración Colombia.
- Wæver, O. (2011) Politics, security, theory. *Security Dialogue*, 42:465-480

ANEXOS

PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Estimado/a participante, le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Carlos Mario Figueroa Sandoval, estudiante de pregrado de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. La investigación lleva por título “De la seguridad estatal a la seguridad humana: Aplicabilidad y limitaciones en la institucionalidad colombiana en respuesta a la crisis migratoria venezolana”, y tiene como propósito analizar el cambio de enfoque -de la seguridad estatal a la seguridad humana- en el manejo de la política migratoria durante el gobierno de Juan Manuel Santos frente a la crisis humanitaria venezolana mediante la entidad de Migración Colombia. La entrevista durará aproximadamente 30 minutos y todo lo que usted diga será tratado de manera confidencial, es decir, su identidad será protegida a través de un pseudónimo. La información dicha por usted será grabada y utilizada únicamente para esta investigación con fines académicos. La grabación será guardada por el investigador en su computadora y teléfono personal por un periodo de dos años luego de publicado el resultado de la investigación. Su participación es totalmente voluntaria. Usted puede detener su participación en cualquier momento sin que eso le afecte, así como dejar de responder alguna pregunta que le incomode. Si tiene alguna pregunta sobre la investigación, puede hacerla en el momento que mejor le parezca. Si tiene alguna consulta sobre la investigación o quiere saber sobre los resultados obtenidos, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: figueroacarlos@javeriana.edu.co o al número 304 3302055.

Complete los siguientes enunciados en caso desee participar:

Nombre completo: _____

Firma del participante: _____

Firma del investigador: _____

Fecha: _____