



**Universidad Internacional de La Rioja**  
**Máster en Intervención Social en las Sociedades del Conocimiento**

Título del Trabajo:

**Eficacia de las políticas migratorias en la ciudad de San  
José de Cúcuta**

Trabajo Fin de Máster presentado por: **Luz Marina Morales Angarita**

Titulación: **Máster en intervención social en las sociedades del conocimiento**

Director: **José Manuel García Moreno**

CATEGORÍA TESAURO: 3.4.4 Intervención Social

## **Resumen**

La frontera colombo venezolana recorre 2.219 km; ambos países comparten elementos comunes; una gran actividad comercial y dinámicas relaciones. El área que une a Cúcuta con el Estado Táchira, se identifica como la frontera más viva de Latinoamérica.

La actual situación sociopolítica y económica del país vecino, ha ocasionado grandes migraciones de venezolanos hacia Colombia, atendiendo diversos factores, relacionables con las teorías migratorias de expulsión-atracción, y de redes.

El presente estudio, analiza la eficacia de las políticas migratorias en la ciudad de Cúcuta, pretendiendo conocer a profundidad la percepción de los cucuteños frente al cumplimiento de esta normatividad, por parte del Gobierno Nacional; con información recabada de revisiones documentales, entrevistas semiestructuradas y observaciones no participativas; tomando como dimensiones del objeto de estudio: la eficacia del control ejercido por Migración Colombia, el tratamiento de los Derechos Humanos, la respuesta del Ejecutivo a la crisis fronteriza ,y el desarrollo socioeconómico local.

**Palabras clave:** Frontera colombo venezolana, migraciones, políticas migratorias, crisis fronteriza, Migración Colombia

## Índice

<b>1. Introducción</b>	5
1.1. Presentación y justificación del tema	6
1.2. Relevancia de la investigación	7
1.3. Estructura del trabajo	7
<b>2. Objetivos de la Investigación</b>	8
2.1 Objetivo General	8
2.2 Objetivos Específicos	8
<b>3. Marco Teórico</b>	9
3.1. Contexto General – Migración en Colombia	9
3.2. Antecedentes	14
3.3. Teorías	14
3.3.1. Teoría de las políticas públicas	14
3.3.1.1. Definición	14
3.3.1.2. Instituciones políticas en contextos democráticos	15
3.3.1.3. Análisis de la política pública	17
3.3.1.4. Teoría de Evaluación de las Políticas Públicas	18
3.3.1.4.1. Definiciones de la Evaluación de Políticas Públicas	18
3.3.1.4.2. Aproximaciones metodológicas	19
3.3.1.4.2.1 Evaluación centrada en objetivos	19
3.3.1.4.2.2. Evaluación no centrada en objetivos o libre de objetivos	20
3.3.1.4.2.3. Modelos descriptivos y aproximación clínica o analítica	20
3.3.1.4.2.4. Modelo Experimentalista y modelo basado en la utilización de resultados de la evaluación	20
3.3.1.4.3. Función y utilidad de la evaluación de políticas públicas	20
3.3.2. Teorías de la migración	21
3.3.2.1. Contenido explicativo de las migraciones	21
3.3.2.2. Breve historia de la migración	22
3.3.2.3. Enfoque teórico migratorio	24
3.3.2.3.1. Teorías del Push-pull. Corriente neoclásica de la migración	25
3.3.2.3.2. La nueva teoría económica de la migración	27
3.3.2.3.3. Teorías histórico-estructurales. Teoría de los mercados laborales segmentados o teoría del mercado dual de trabajo	27
3.3.2.3.4. Teoría de los sistemas mundiales o de la dependencia	29
3.3.2.3.5. Teorías de la perpetuación del fenómeno migratorio	30
3.3.2.3.6. Teoría Institucional	30
3.3.2.3.7. Teoría de la causación acumulativa	31

3.3.2.3.8. Teoría de las redes o de capital social .....	31
<b>4. Metodología</b> .....	34
4.1. Método de investigación .....	34
4.2. Técnicas de producción de datos .....	35
4.3. Técnicas de análisis de datos .....	36
<b>5. Resultados</b> .....	37
5.1 Políticas migratorias aplicables en la ciudad de Cúcuta .....	37
5.2. Percepciones de la población cucuteña .....	52
5.2.1. Entrevistas semiestructuradas .....	52
5.2.1.1. Control migratorio en la ciudad de San José de Cúcuta .....	53
5.2.1.2. Tratamiento a los Derechos Humanos .....	55
5.2.1.3. El manejo de la crisis fronteriza .....	56
5.2.1.4 Desarrollo económico y social .....	57
5.2.2. Observación no participativa .....	58
5.2.2.1. Control migratorio .....	58
5.2.2.2. Tratamiento de los Derechos Humanos .....	59
5.2.2.3 Ante la crisis fronteriza .....	60
5.2.2.4. Desarrollo económico y social .....	61
5.3. Contraste de la eficacia de las políticas migratorias con la realidad evidenciada a través de las percepciones de los cucuteños en la ciudad de Cúcuta. ....	62
<b>6. Conclusiones</b> .....	69
6.1. El aislamiento de una frontera .....	69
6.2. La aplicabilidad legal: una constante contradicción .....	71
6.3. De los Derechos Humanos de los migrantes, al hecho migratorio venezolano .....	72
6.4. La inoperancia gubernamental frente al desarrollo socioeconómico de Cúcuta. ....	74
6.5 San José de Cúcuta: Ciudad de incertidumbres y retos. ....	75
<b>7. Bibliografía</b> .....	78
<b>8. Anexos</b> .....	85
8.1. Guiones de las técnicas de producción de datos .....	85
8.1.1. Guion de las entrevistas .....	85
8.1.2. Guion de las observaciones no sistematizada. ....	86
8.2 Ubicación geográfica de la zona fronteriza colombo venezolana .....	87
8.3 Ubicación geográfica del Departamento Norte de Santander .....	88
8.4 Ubicación Geográfica de la ciudad de Cúcuta .....	89

## 1. Introducción

La economía venezolana tuvo su mayor auge entre los años 70 y 80; esto ocasionó que miles de latinoamericanos, con la esperanza de elevar su calidad de vida, y la de sus familias, emigraran a ese país, y en mayor número, colombianos, a los que se les facilitaba el ingreso, en atención a ser países fronterizos que comparten una franja divisoria de 2.219 km, comprendiendo siete departamentos en Colombia, y cinco estados venezolanos. (Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos U.N.G, 2015).

Pero, la realidad ha dado un vuelco; la economía, del que otrora se conociera como la “Venezuela saudí”, ha caído en picada; la situación política es insostenible, y, por tanto, es ahora, cuando gran cantidad de venezolanos, han tomado la decisión de emigrar a otras tierras, pues de la época dorada de ese país, es muy poco lo queda. En diversos estudios se registra que los principales destinos preferidos por los venezolanos son, Estados Unidos, España y Colombia.

Se aprecia que el movimiento migratorio de Venezuela a Colombia, puede ser estudiado desde la teoría de las redes, fundamentado en estudios del Ministerio del Trabajo que arrojaron como resultado que de cada cien personas que atraviesan la frontera colombo venezolana, noventa y tres, manifestaron tener familiares en el país en el que ejercen su trabajo.

De igual modo se estima que a la fecha, se han presentado tres grandes oleadas migratorias de venezolanos; en la primera, quienes emigraron fueron ciudadanos de alto poder adquisitivo y se presentó hacia el año 2005. Con la segunda oleada, hacia el año 2011, fueron los empresarios quienes emigraron, y la tercera, se ubica hacia el año 2014 y se intensifica con el cierre de la frontera, desde agosto de 2015, hasta el momento.

Estos nuevos acontecimientos, que en principio, fueron tomados con mucha preocupación, por el Gobierno de Colombia, llevaron a estudiar la mejora de las relaciones binacionales, pero las negociaciones han avanzado poco.

### 1.1. Presentación y justificación del tema

Colombia, es un país de tránsito y destino, que, a lo largo de su historia, ha reglamentado en materia migratoria, además de encontrarse adherida a multiplicidad de convenios y pactos internacionales. En los últimos años, ha tenido gran apertura económica; sin embargo, su número de extranjeros residentes, según cifras del DANE, no supera el 1% del total de la población (menos de quinientos mil habitantes). A pesar de ello, se ha fortalecido el control migratorio, dinamizándolo y adecuándolo a las nuevas tecnologías.

Sin embargo, la grave crisis venezolana, impele a tomar mayores controles. Después del cierre fronterizo, se creó un corredor humanitario, para recibir a los ciudadanos colombianos que retornan el país después de tantos años, y para amparar a familias venezolanas, con lazos en Colombia, que creen encontrar en este suelo, mejores condiciones de vida.

Con este trabajo, se persigue analizar la efectividad de la normatividad existente en materia migratoria, y más concretamente en la ciudad fronteriza de Cúcuta; emblemática por su facilidad de acceso al país hermano, y muy afectada con esta problemática. Día a día recibe a cientos de ciudadanos venezolanos, con diferentes situaciones entre ellas:

- Ciudadanos colombianos que regresan a su patria, pero carecen de familia.
- Ciudadanos venezolanos que ingresan a Colombia. Se presentan dos situaciones:
  - Los que ingresan sólo en la mañana, para ejercer actividades que les represente una prestación económica, y regresan en la tarde a Venezuela, o sólo para adquirir productos de la canasta familiar. La mayoría de estos venezolanos, residen en las poblaciones vecinas de San Antonio, Ureña y San Cristóbal (Estado Táchira).
  - Los que ingresan a Cúcuta, buscando establecerse, o continuar su camino a otras ciudades del país, en situación de indocumentados.
- Los que ingresan a Colombia, amparados bajo el decreto 1814 de 2015, que facilita los trámites migratorios, a los venezolanos, cónyuges o compañeros permanentes de nacionales colombianos.

Esta ciudad, atraviesa una difícil situación económica; el comercio ha desmejorado en gran medida; los servicios públicos son de los más costosos a nivel nacional, y, por si fuera poco, el índice de desempleo, es uno de los más altos del país; según cifras del DANE a noviembre de 2016, la tasa de desempleo era de 13,4%; gran parte de su gente vive de lo que coloquialmente se denomina “el rebusque”.

La informalidad y el contrabando de gasolina, y productos venezolanos, son el eje de la economía de miles de hogares. Según el informe de diciembre de 2014, elaborado por el Observatorio Económico e Inmediación, Cámara de Comercio de Cúcuta, la informalidad en el área metropolitana de Cúcuta, no presenta indicios de mejoría, y las actividades descritas, impiden su crecimiento y desarrollo. El tipo de economía local, responde a varios factores; la economía oscilante de la frontera, además de los elevados índices de desempleo, y la contratación laboral que no ofrece las garantías de salud y pensión. La masa de inmigrantes venezolanos, aumenta, y con ellos, los problemas ciudadanos. El Gobierno Nacional, se ocupa muy poco de la situación especial de la frontera, y el decreto 1814 de 2015, es solo un paño de agua tibia.

## 1.2. Relevancia de la investigación

Ante el fenómeno migratorio venezolano hacia Colombia, del que no se tienen precedentes, ni estudios científicos, y que impacta enormemente a la región, se precisa, realizar investigación cualitativa, para determinar los alcances de las políticas migratorias en la ciudad, su efectividad, y su conocimiento por parte de los cucuteños, que redunden en la adaptación a los nuevos tiempos y en una convivencia pacífica.

## 1.3. Estructura del trabajo

El presente estudio se encuentra organizado en diferentes apartados. Se inicia con el marco teórico, que recoge la definición, estudios y evaluación de políticas públicas. Siendo las políticas migratorias, un capítulo que atañe a las políticas públicas, se ahonda en los estudios explicativos de las migraciones, la multiplicidad de conceptos al respecto, así como los diversos enfoques y teorías en esta materia, que permiten facilitar la comprensión del hecho migratorio en Colombia, y de Venezuela a Colombia.

Posteriormente, se especifican los objetivos, a los que se suma el establecimiento de metodología a trabajar, los que se encuentran materializados en la recogida y análisis de datos, a través de diez entrevistas a ciudadanos que pertenecen a diferentes sectores del acontecer ciudadano.

En otro acápite, se presenta el producto del trabajo realizado, que contiene de manera articulada, y concatenada con el marco teórico, tanto la información, como los análisis obtenidos de acuerdo a la aplicación de la metodología propuesta.

En la parte final de la investigación, se exponen las conclusiones en conexión con el marco teórico y el desarrollo del trabajo; de igual modo se insertan los anexos que contienen el guion de las entrevistas realizadas, y los mapas de la ubicación de la frontera, la ubicación del Departamento Norte de Santander, y de la ciudad de Cúcuta.

## **2. Objetivos de la Investigación**

### **2.1. Objetivo General**

- Analizar la eficacia de las políticas migratorias en la ciudad de Cúcuta.

El objetivo general que se persigue en la presente investigación permite comprender la eficacia normativa de las políticas migratorias a través de una descomposición analítica del componente jurídico desarrollado por las políticas públicas de la administración tanto nacional, departamental y municipal en relación con el desarrollo social observado en el fenómeno migratorio evidenciado por las personas que se desarrollan en el contexto fronterizo del Estado Táchira (Venezuela) y la ciudad de San José de Cúcuta (Colombia).

### **2.2. Objetivos Específicos**

- Describir las políticas migratorias aplicables en la ciudad de Cúcuta.

Este objetivo pretende recopilar todo el material normativo que regula la conducta de la administración pública frente a la temática migratoria en la zona fronteriza Cúcuta – Estado Táchira. Esto, con el ánimo de conocer a profundidad dicha normativa y explicar cómo se desarrollan las políticas públicas en relación con lo jurídico.

- Conocer las percepciones de la población cucuteña frente a la eficacia de las políticas migratorias en la zona fronteriza

Este objetivo busca captar las realidades percibidas por la población cucuteña frente a la eficacia de esas políticas públicas, emanadas por la administración municipal. Busca comprender las razones, a través de las cuales, las personas llegan a dichas conclusiones frente a la eficacia de las políticas migratorias, debido a que permite establecer de forma aún más aproximada, el razonamiento que percibe la ciudadanía frente a este fenómeno.



- Contrastar la eficacia de las políticas migratorias con la realidad evidenciada a través de las percepciones de los cucuteños en la ciudad de Cúcuta.

Este objetivo retoma la descripción de la normatividad migratoria recopilada, en contraste con la situación evidenciada en la zona fronteriza, lo cual permitirá intuir la eficacia de las políticas públicas basado en el cumplimiento de los objetivos propuestos por las mismas. Frente a este punto, el contraste pretenderá tomar cada aspecto de los objetivos anteriormente mencionados, con el ánimo de evidenciar la realidad tal y como es percibida por la muestra representativa de la población cucuteña.

### **3. Marco Teórico**

#### **3.1. Contexto General – Migración en Colombia**

Venezuela, junto con Argentina y Costa Rica, se han caracterizado por ser países receptores de inmigrantes en el cono sur; (Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas- SICREMI, 2011). Es con la recesión económica reciente, que se comienza a hacer preocupante el fenómeno de emigración de los venezolanos, que escogen como lugar de destino, Estados Unidos, Canadá, Australia, y los países del sur de Europa. Anitza Freitez (2011), siguiendo a Guardia (2007), señala que los venezolanos estimaban su porvenir asegurado, por lo que ocasionalmente emigraban; pero los intensos hechos sociales y políticos, han generado angustia y dudas sobre el modelo socialista en ciernes.

Con la presidencia de Hugo Chávez en Venezuela, se generó un cambio en las relaciones binacionales; además, el planteamiento de una ideología de corte socialista, ha ocasionado un creciente flujo migratorio venezolano, sobre el que no existe literatura suficiente, amén de artículos periodísticos, y los comunicados de prensa de Migración Colombia. Del análisis de las diferentes teorías explicativas del fenómeno migratorio, es posible encuadrar la migración venezolana a Colombia, desde el marco de las teorías del push-pull y de las redes.

Ariel Augusto Echeverry, (2011), señala que el estudio de la migración venezolana hacia Colombia carece de antecedentes e investigaciones suficientes, y agrega que comprender el hecho migratorio hacia Colombia, exige profundos y detenidos análisis, dado que como ya se ha mencionado, este país, no ha sido receptor. Pero atendiendo los hechos históricos de migraciones colombianas hacia Venezuela, es posible encontrar un punto de partida; existen

cerca de ocho millones de colombianos en suelo venezolano y son muchos los venezolanos hijos de padre o madre colombiana, que ahora desean ingresar a Colombia.

En los tres últimos años el número de venezolanos solicitando ingreso a Colombia ha aumentado cerca de mil por mes, entre estudiantes y visas de negocios. La llegada de venezolanos que no tienen vinculación con colombianos, se rastrea a través de las cédulas de extranjería que se expiden, dado que los venezolanos hijos de colombianos, pueden adquirir la nacionalidad a través de un sencillo trámite.

Al respecto, William Mejía Ochoa (2012); sostiene que la sistemática información periodística, sobre los flujos migratorios de venezolanos a Colombia, “al parecer” están confirmados por Migración Colombia, según sus registros de entrada y salida del país.

El capital social se estima como una variable que permite medir tanto la cooperación en la sociedad humana, como el aprovechamiento de las oportunidades que genera, fundamentado en la eficacia de las leyes, la confianza recíproca, y las redes sociales, afirma Echeverry (2001), citando a Putman. Agrega que por el capital social se calcula la sociabilidad de las personas, en su aptitud para el desempeño de labores conjuntas y acciones grupales, a nivel familiar, escolar, y comunitario, ligadas por redes sociales fuertes.

Pero se observa, además, que la mayoría de los migrantes venezolanos, pertenecen a los niveles medio y alto de la población; son profesionales, ejecutivos y empresarios y están abiertos a interactuar con otros grupos sociales; hábito que puede fomentar nuevas migraciones, y están en disposición de invertir, pues el país les ofrece seguridad jurídica y facilita la creación de empresas, lo que les permite obtener una compensación económica.

La Revista “Semana”, (2016), reseñó que la investigadora María Clara Robayo sostiene que la crisis económica y política de Venezuela es la causa primordial de la migración, comprendida mayormente por personal calificado que se ha insertado a la vida laboral y los círculos sociales colombianos; en su primera ola. La segunda oleada de migrantes iniciada hacia el año 2010, compuesta por empresarios y personas de buena posición económica, y que han creado empresa en este país, con el que tienen rasgos comunes, y que hacia el año 2014, se inició la tercera oleada, compuesta por personas de clase media y baja.

El dinamismo de las relaciones colombo venezolanas, está caracterizado por el intercambio comercial formal o no, además de relaciones familiares y socio económicas. Los países unidos naturalmente, y separados por una línea divisoria de 2.219 km, que obedece a dos laudos arbitrales, con fundamento en las Reales Cédulas del 8 de septiembre de 1777, y 13 de agosto de 1790. Aún persisten diferencias sobre la verdadera línea divisoria del Lago de Maracaibo,

(Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos, UMNG, 2015) que, en un buen número de ocasiones, ha dado lugar a conatos de enfrentamiento, sin consecuencias lamentables.

En común poseen una historia; juntas conformaron la Nueva Granada. Caracas es la cuna de nuestro Libertador, Simón Bolívar, quien libró su primera batalla libertaria en la Nueva Granada (hoy Colombia), y de ella fue su primer Presidente en 1819; la República nació, bajo el Congreso de Cúcuta, en 1821, en la histórica población de Villa del Rosario; allí se instituyó la primera Constitución, con la finalidad de crear la Gran Colombia (Colombia, Panamá y Venezuela). Traicionado en sus ideales, Bolívar muere en Santa Marta (Colombia), el 17 de diciembre de 1830 y la República soñada por él, desaparece. (Michael La Rosa y German Mejía, 2014). Sin embargo, el destino de ambos países ha continuado unido a lo largo de la historia.

Además de los lazos históricos, estas naciones tienen en común, recursos naturales, entre ellos, comparten biodiversidad; en cuanto a hidrografía, Venezuela es país “aguas abajo” de Colombia, lo que ha permitido también el comercio fluvial. A través de los años se ha mantenido un intenso intercambio comercial, y el desplazamiento de personas de uno y otro lado, según las condiciones políticas reinantes. Estos países comparten cuencas hidrográficas y espacios de la geografía, de importante significación en las actividades productivas; Venezuela se encuentra en situación de dependencia hídrica de Colombia, pues es un país “ribereño inferior”, de las cuencas de la Goajira, Amazonas, Orinoco y Catatumbo (Mayra Medina de Pérez, 2006).

Uno de los mayores problemas que ha debido soportar el país vecino, es la situación social colombiana; en efecto los grupos guerrilleros, los paramilitares, y las bandas criminales colombianas, se han mantenido en la extensión de la frontera, haciendo incursiones a suelo venezolano con suficiente comodidad, y logrando establecer comandos ocultos en la selva, y en algunas ciudades fronterizas del vecino país.

El conflicto armado en Colombia, ha trascendido fronteras, creando rigidez y tensión en las relaciones con sus vecinos, y malestar en la población colombiana desplazada hacia las fronteras. Las relaciones binacionales se han exacerbado, a pesar de las repercusiones económicas, sociales, políticas y militares de ambos, y distinguidas por la escasa presencia estatal, una fuerte militarización, y la continua e invariable violación de los derechos humanos.(Nubia Pedraza Palacios, 2005).

Sin embargo, su condición geográfica, ha facilitado que los nexos afectivos y familiares se sigan conformando y perpetuando con el correr del tiempo, a lo largo y ancho de la franja

divisoria. A pesar de las diferencias ideológicas, y la situación social, política, y económica que puedan separarlos, son más los lazos que los unen: En la región occidental venezolana, limítrofe con la nororiental colombiana, muere la Cordillera de Los Andes, con su altura máxima en el Pico Bolívar, en el Estado venezolano de Mérida. Existe, además, identidad cultural. El llano venezolano es prolongación del colombiano, y su música que suena al son de arpa, cuatro y maraca, se puntea similarmente. En la región Guajira, al norte, comparten una etnia, que no distingue fronteras, y a la que ambos países respetan y reconocen; los wayuu.

San José de Cúcuta, “la Perla del Norte”, se encuentra ubicada en la zona nororiental colombiana, en las coordenadas 7°52'48"N, 72°30'36"O. (Plan de Desarrollo de Cúcuta, 2016-219). De fácil acceso a Venezuela por tres vías; por el Puente Internacional Simón Bolívar, que conduce a la ciudad de San Antonio, por el Puente Internacional Francisco de Paula Santander, que conduce a la población de Ureña, y por la vía de Puerto Santander, Puente Internacional Unión, que accede a la población de Boca del Grita.

Esta, es una ciudad que carece de empresas e industrias representativas; es eminentemente comercial. Desde los tiempos de su fundación, sus habitantes han vivido del intercambio comercial con Venezuela. Nada más cucuteño, que el saludo de la mañana; “buenos días. ¿a cómo está el bolívar?”. Muchas generaciones crecieron con esta pregunta, además de absorber gran parte de la cultura venezolana; especialmente en los años setenta y ochenta. Cuando era más fácil acceder a la señal de televisión venezolana que a la propia, que además ofrecía más canales, horarios más extendidos, con mejor y más variada programación. Por esto, se conocía más de sus artistas, su farándula, su política, su música, su gastronomía, sus problemas, etc., incluso se seguía más a los noticieros venezolanos que a los colombianos, y su población se identificaba más con su himno nacional, “Gloria al Bravo Pueblo”.

Marcelino Bisbal (2005), afirma que la frontera ha sido el punto de encuentro hacia Venezuela; y se ha producido una mezcla cultural. En la búsqueda de mejores oportunidades, en los setenta y ochenta, se han trasferido signos lingüísticos, costumbres gastronómicas, modas, signos gestuales y tradiciones, que se han confundido dando paso a nuevas identidades. Aunque el proceso actualmente es de menor intensidad, y han surgido problemas como el desplazamiento de personas y refugiados que escapan de la violencia, del paramilitarismo, de la guerrilla, de la acción de los narcotraficantes, y hasta del ejército.

No obstante, se ha podido comprobar que colombianos y venezolanos se acercan por la música propia de uno y otro lado; tropical, salsa, música llanera, la balada y el rock. Pero lo

que más los ha unido, después de la radio, ha sido la televisión; que, a través de sus telenovelas, reflejan la vida cotidiana, y transmiten un lenguaje común, y que han sido un puente en el intercambio de vivencias, llenando los espacios de la narrativa y el lenguaje.

Con su investigación, también se pudo comprobar que las grandes industrias de la cultura en estos países, han concretado un mundo intercultural, marcando nuevas orientaciones conductuales. De su investigación, se obtuvo que los colombianos estiman como principales manifestaciones de la cultura venezolana en su orden son; las telenovelas, el joropo y el béisbol. A su vez, los venezolanos consideran que la producción cultural colombiana está representada en el vallenato, el fútbol y las telenovelas; para ambos pueblos, la literatura ocupa un menor índice de opinión.

Por otra parte, y hasta aproximadamente el año 2010, fue muy común que los ciudadanos cucuteños, adquirieran vehículos de placas venezolanas; por cuanto resultaban más económicos. El tránsito para ciudadanos venezolanos y colombianos, entre las poblaciones venezolanas de Ureña, y San Antonio, y las colombianas de Cúcuta y Pamplona, hasta agosto de 2015, ha sido absolutamente libre; sin la exigencia de ningún requisito; dado el gran intercambio comercial, lo que ha convertido a esta, en una de las fronteras más vivas del mundo.

A pesar de los aspectos negativos, los lazos creados entre ambos países, facilitan la movilidad de venezolanos a suelo colombiano. Ante la problemática vivida en su país, que manifiestan “ver caer a pedazos”, de cara a una de las mayores crisis políticas de su historia, con elevados índices de corrupción, estos ciudadanos, optan por abandonar su tierra. Encuentran en Colombia el refugio y guardan la esperanza de mejores posibilidades. Algunos, en virtud de inversiones realizadas con anterioridad a la crisis, poseen propiedades, lo que les propicia la seguridad de un techo. Otros, regresan a la patria, de la que salieron años atrás, en procura de retomar el estilo de vida dejado en el pasado, y otros, persiguen el auxilio de sus parientes colombianos, hasta incorporarse plenamente a la cotidianidad del país.

La realidad de la ciudad de Cúcuta, de puertas abiertas a nacionales y extranjeros, no es la mejor en la actualidad. Precisamente el deterioro de las relaciones binacionales la ha azotado duramente, y de parte del gobierno central, no tiene el apoyo necesario, para impulsarla; se requiere entonces, buscar soluciones concertadas que garanticen la convivencia pacífica y el progreso en la región.

### 3.2. Antecedentes

A la fecha, no existen suficientes estudios de carácter científico sobre el hecho migratorio de Venezuela a Colombia. Los más conocidos son el trabajo titulado *“Análisis de la migración venezolana a Colombia durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2011). Identificación de capital social y compensación económica”*; publicado en el año 2011, y cuyo autor es el profesor Internacionalista Ariel Augusto Echeverry Hernández, de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, y el trabajo *“Geografía de la inmigración venezolana en Colombia entre 1993 y 2008”*, publicado en 2009, por Daniel Santana Rivas, Estudiante de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia; ambos trabajos se orientan a la demostración de la relación existente entre el fenómeno migratorio de Venezuela a Colombia, y la teoría de las redes.

En cuanto a estudios científicos relacionados con la presente investigación, no se han encontrado; lo que existe hasta la fecha, son artículos periodísticos, y los comunicados de prensa de Migración Colombia.

### 3.3. Teorías

#### 3.3.1. Teoría de las políticas públicas

##### 3.3.1.1. Definición.

Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) estudiando los conceptos introductorios de la política pública expresan la necesidad de realizar un análisis de las palabras “política” y “público”. Para ello, citando a Weber (1987) observan que la política se entiende como “la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, la cual se caracteriza por el control de la violencia física como medio específico de dominación” (pág. 11).

De este modo, se observa que Weber hace referencia al concepto Aristotélico de la política en el sentido de declarar que la misma es un rasgo definitorio de la existencia del hombre en sociedad, y profundiza cuando realiza un paralelo con la teoría política de Maquiavelo, quien define la misma, como una actividad autónoma que se desarrolla bajo una propia ética en donde el poder cuenta con la coerción, es decir, la violencia legítima para poder lograr los fines del Estado.

En este punto, nace un conflicto común en la búsqueda del poder por influir en las decisiones que implican la redistribución de recursos públicos en una sociedad. De aquí, que la búsqueda del poder se realice con el ánimo de distribuir lo público bajo una visión competitiva frente a los bienes estatales.

Así, la relación entre el concepto de Política y Estado se encuentra ligado por esta búsqueda de redistribución en los bienes públicos comunes de la sociedad. Weber menciona que el Estado es la “es la asociación política que, en un determinado territorio, monopoliza la violencia legítima, expropiando para ello a otras asociaciones (iglesias, estamentos, etc.) que previamente disputaran ese poder.” (Citado por Jaime et. al., 2013, pág. 13). De esta forma el aspecto despótico e infraestructural del poder se traduce en vincular sus decisiones y el sistema administrativo que hace cumplir su voluntad. (Mann, 1991).

Sin embargo, a través de la historia el Estado ha tenido que desarrollar diferentes posiciones políticas a partir de las condiciones sociales y económicas de las personas que en un dado momento a partir de políticas de corte capitalista, originaron grandes revoluciones que dieron lugar a los Estados Bienestar y posterior a ello, nació la necesidad de realizar un paralelo entre las políticas de carácter social y las políticas de carácter económico, con el ánimo de garantizar un desarrollo estable en los Estados.

Ahora bien, el sistema político estatal en sí mismo, como infraestructura burocrática que garantiza la voluntad del Estado a través de fuerza coercitiva, posee variaciones dependiendo de quién gobierna y cómo gobierna. De ahí, que se utilice el concepto de “régimen político”, que consagra el conjunto de normas que establecen cómo se desarrolla el juego político en los Estados (Easton, 1969). A partir de éste concepto se distinguen regímenes democráticos y no democráticos, y en este último, autoritarios y totalitarios.

En los regímenes democráticos “la idea central es la existencia de una pluralidad de actores que participan de la formulación de políticas públicas” (Jaime et. al., pág. 25). Entre estos actores se resaltan el Ejecutivo, el Legislativo, entre otros; los cuales ejercen un poder de veto hacia las políticas públicas formuladas y en donde dependiendo el nivel de influencia y la cantidad de actores en el juego político hacen nacer las políticas públicas para desarrollar un tópico en los Estados.

#### 3.3.1.2. Instituciones políticas en contextos democráticos.

Los regímenes democráticos de gobierno desarrollan dentro de sí, una serie de instituciones políticas de gobierno, que influyen directamente en las decisiones políticas públicas. Así es que aspectos tales como: los sistemas de gobierno, las representaciones y las organizaciones políticas y burocracia como institución y actores hacen parte del proceso de creación de las políticas públicas.

Frente a los sistemas de gobierno se observa que los mismos se diferencian en razón a la concentración o dispersión del poder (Abal, 2010). De esta forma, se distingue la distribución horizontal del poder entre gobiernos presidenciales y gobiernos parlamentarios y una distribución vertical que distingue gobiernos unitarios y gobiernos federales.

La distinción entre los gobiernos presidenciales y parlamentarios, nace en el hecho de observar que la elección del ejecutivo en el presidencial es llevada a cabo por el pueblo, mientras que en el parlamentario, el ejecutivo es elegido por el legislador y sus tiempos de mandato se encuentran dispuestos por la Constitución. Frente al presidencialismo se observa la promoción de una “dispersión institucional de poder, mientras que el parlamentarismo incentiva una fusión de poderes” (Jaime et. al., 2013, pág. 33).

En cuanto a los gobiernos unitarios y federales, la distinción nace a partir de la comprensión de unidades territoriales con autoridad definida constitucionalmente. Así es como Riker (1975) citado por Jaime et. Al. (2013) menciona que el federalismo es “la existencia de gobiernos regionales que poseen la autoridad para tomar decisiones finales sobre ciertas áreas de política pública” (pág. 42). Mientras que en los países unitarios para mantener la unidad nacional, se procedió a “un proceso de descentralización de competencias a unidades sub nacionales para otorgar ámbitos de autonomía territorialmente delimitados” (pág. 42).

Además de lo anterior, se distingue el concepto de representación política; en donde los ciudadanos a través de sus representantes adscritos a un partido político determinado, ejercen su actividad política; toda vez que encuentra su agenda política ajustada a sus intereses en el desarrollo del Estado. Abal (2002) entiende que la finalidad del partido político sea influir en la creación de las políticas públicas, de ahí que lo defina como

“una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones del gobierno, a través de la competencia electoral o procurando algún otro tipo de sustento popular”. (pág. 45)

Aquí se ubican los partidos políticos de acuerdo a la ideología que los mismos desarrollen en su actuar político.

También influyen en la configuración de las políticas públicas, actores como grupos de intereses y corporaciones, que a través de su fuerza representativa pueden desarrollar un pensamiento de dirigencia política. Finalmente, la burocracia también se concibe como actor e institución ya que al hacer parte del orden estructural estatal, también puede perseguir



intereses de otros actores por lo cual resulta una necesidad para los gobiernos, la supervisión de tales actores.

### 3.3.1.3. Análisis de la política pública.

Desde una dimensión institucional, siguiendo el concepto de política como “el conjunto de instituciones y reglas que establece cómo el poder está organizado y distribuido y cómo puede ser ejercido al interior de un orden político.” (Jaime et. al., 2013, pág. 57) También se aprecia este concepto como el fenómeno de lucha por el poder, bajo intereses representativos de desarrollo social y finalmente, se

“vincula con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) y que están orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos (esto es, que merecen atención por parte del gobierno)”. (Jaime et. al., 2013, pág. 57).

Frente a este último tópico, una política pública se define como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992, pág. 89). De esta forma, los diferentes actores públicos crean un conjunto de normas que posteriormente se ponen en funcionamiento para resolver una problemática derivada de la sociedad. Dye (1995) observa que “una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (pág. 2) debido a que finalmente estos son los que accionan o no todo el aparato gubernamental, con el ánimo de cumplir un fin de carácter político.

En este mismo sentido menciona a Oszlak y O’ Donnell (1982) cuando refieren que una política pública es “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (pág. 112) Finalmente, Aguilar (2009) define las políticas públicas como

“un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (pág. 14)

Meny y Thoenig (1992) observa que una política pública se caracteriza por tener un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor coercitivo y una competencia social, es decir, moviliza recursos a través de una serie de actividades que persiguen una finalidad ideológica apoyada por la coerción legítima de una autoridad gubernamental hacia un grupo social determinado. En consonancia con lo anterior, Aguilar (1996) menciona que las políticas públicas poseen en sí mismas un componente de autoridad, decisonal, conductual y causal que le permiten intervenir de forma apropiada en la sociedad.

En este punto, a la hora de llevar a cabo la creación de las políticas públicas, se presentan enfrentamientos entre los diferentes actores políticos en búsqueda de sus intereses y el nivel de conflicto emanado de la búsqueda de sus orientaciones ideológicas, económicas y sociales; se divide de acuerdo a la política que sea objeto de estudio: políticas distributiva, regulativa, redistributiva o constitucional. (Lowi, 1972).

Ahora bien, frente al tópico del análisis de las políticas públicas surgió la necesidad de profundizar en este campo disciplinar, a través de la ciencia de las políticas públicas en donde Harold Laswell, como fundador de las ciencias políticas expresó la necesidad del estudio de la formación y ejecución de las políticas públicas y el proceso de profundización teórico de las ciencias, de las decisiones políticas. De esta forma, sus análisis parten del estudio del proceso democrático de formación de la decisión, el proceso social de la problemática y el proceso organizacional de la planeación y desarrollo de la decisión (Jaime et. al. 2013, pág. 74).

Las políticas públicas pueden ser estudiadas bajo dos grandes enfoques. El enfoque positivista que lo explica a través de la causalidad y el enfoque pos empirista, que tiende a profundizar en el objeto de estudio con el fin de comprender el fenómeno. Frente a este punto, se toma como objeto de estudio el impacto de las políticas públicas en la sociedad en donde los impactos generados son variables dependientes de la política pública como variable independiente. (Jaime et. al. 2013, pág. 80).

#### 3.3.1.4. Teoría de Evaluación de las Políticas Públicas

##### 3.3.1.4.1. Definiciones de la Evaluación de Políticas Públicas

Osuna y Márquez (S/ F) expresan que la evaluación de políticas públicas “es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública, mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales.” (pág. 2) Frente al término de evaluación de políticas públicas, se estima

que nace en el marco del análisis de las políticas públicas y bajo los enfoques teóricos como Laswell y Dye quienes en el estudio de la ciencia política profundizaron en esta área de la investigación de las ciencias humanas. (Osuna y Márquez, (S/ F)).

Otros autores como Epstein y Tripodi han definido la evaluación de políticas públicas como: “La evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones”. Resaltando con ello la necesidad estudios que analicen a profundidad el impacto generado por los programas desarrollados a través de la normatividad por parte de los actores públicos.

Frente a este punto, Rossi y Freeman observan que debe tenerse en cuenta que la evaluación de políticas públicas ha variado de acuerdo a los cambios ideológicos, políticos, sociales, la expansión de programas de bienes sociales y el perfeccionamiento de las técnicas de investigación y estudio en investigaciones sociales. (Osuna y Márquez, (S/ F)).

El uso de esta técnica evaluativa ha permitido a la administración pública ser más eficaz y eficiente a la hora de llevar a cabo sus actuaciones administrativas. Alfredo Binnet es considerado como un pionero en este campo; para una investigación realizada en el año 1.903 y en donde desarrolló el “test de inteligencia de Binet” que marcó el comienzo de la psicología experimental y el experimentalismo en la administración pública. (Osuna y Márquez, (S/ F)).

Otra situación; los primeros estudios evaluativos de políticas públicas por los años 30 y su intensificación en materia social a partir de la Segunda Guerra Mundial. En los años 60 y 70 se intensifican las investigaciones evaluativas y comienza a desarrollarse bibliografía, experiencias, textos formativos, manuales, debates, revistas y boletines en tono a la temática evaluativa.

#### 3.3.1.4.2. Aproximaciones metodológicas a la teoría evaluativa de políticas públicas.

Como aproximaciones metodológicas para realizar la evaluación de eficacia y eficiencia de una política pública, se adopta la tipología planteada por Osuna y Márquez (S/ F) estas son:

##### 3.3.1.4.2.1 Evaluación centrada en objetivos

Este modelo fue implementado por Tyler en 1950 y a grandes rasgos pretende utilizar como “parámetro de referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas, entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido” (Osuna y

Márquez, (S/ F), pág. 8). Según Osuna y Márquez (S/ F) éste enfoque es actualmente uno de los más usados en Europa.

#### 3.3.1.4.2.2. Evaluación no centrada en objetivos o libre de objetivos.

Este modelo es planteado por Scriven y pretende ir más allá de los objetivos de la política pública para poder tener un estudio mucho más profundo. De esta forma, pretende analizar la situación de la población objeto de estudio y que no es objeto de estudio, la situación actual y futura, entre otras. (Osuna y Márquez, S/ F).

#### 3.3.1.4.2.3. Modelos descriptivos y aproximación clínica o analítica.

Este modelo fue planteado por Meny y Thoenig y pretende sistematizar a modo de inventario la información sobre las actividades y resultados de los programas realizando una descripción de todo lo observado en la realidad. Luego de ello, se valora la utilidad del programa basado en comparaciones con otros programas y normas de calidad. Además de ello, pretende explicar por qué un objetivo no fue alcanzado si fuere el caso.

#### 3.3.1.4.2.4. Modelo Experimentalista y modelo basado en la utilización de resultados de la evaluación

El primero, pretende realizar experimentos sobre la realidad. Campbell menciona que “la toma de decisiones se ha de fundamentar en la experiencia contrastada de los cambios en las condiciones sociales provocados por la intervención” (Osuna y Márquez, S/ F, pág. 11). Así mismo, Campbell y Stanley expresan que “la Administración debería evaluar un programa nuevo sometiéndolo a experimentación antes de hacerlo extensivo a toda la población.” (Osuna y Márquez, pág. 11).

El modelo basado en la utilización de los resultados de la evaluación fue desarrollado por Stake y Gjerde y se caracteriza por adaptar el proceso evaluativo a las necesidades del destinatario con el ánimo de buscar mejorar la gestión y los resultados de los programas públicos implementados.

#### 3.3.1.4.3. Función y utilidad de la evaluación de políticas públicas.

Tal y como observan Osuna y Márquez (S/ F) la evaluación se realiza “para que sus resultados sean utilizados; por tanto, debe producir información útil para todos los que participan en el programa y fundamentalmente para sus destinatarios.” (pág. 13) Esta permite ejercer un

control administrativo, de legalidad y financiero, racionalizar la toma de decisiones públicas, formar a los implicados en el programa, generar información sobre la eficiencia o eficacia de la política y puede ser una vía de reforma de prácticas de la administración en el desarrollo de las políticas públicas.

Ahora bien, existen diferentes tipos de evaluación entre los cuales se encuentran:

- Por quien evalúa: puede ser interna o externa.
- Por su función: puede ser sumativa o formativa.
- Por el contenido: puede ser conceptual o de diseño, de proceso de aplicación y gestión o de resultados e impactos.
- Por perspectiva temporal: puede ser ex ante, intermedia o expost.

### 3.3.2. Teorías de la migración

#### 3.3.2.1. Contenido explicativo de las migraciones

La migración es un fenómeno que consiste en el desplazamiento de la población humana, desde su lugar de origen, a un lugar de destino, con el ánimo de permanecer en él, por un momento específico, o establecerse definitivamente.

En el Glosario sobre Migración, de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2006), se define la migración como:

“[...] Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos [...].”

Igualmente, la define en sus múltiples manifestaciones, ya sea asistida, según la faciliten los gobiernos o las organizaciones internacionales; clandestinas, en el caso de presentarse con violación de las regulaciones del país de ingreso. Es espontánea, cuando por circunstancias negativas en el país de origen, las personas deciden buscar un país de ingreso que presente mejores condiciones de vida, y generalmente se hace sin asistencia; puede ser facilitada, cuando los países de acogida estimulan el ingreso, por medios automatizados en el visado. También es forzosa, cuando las personas se ven constreñidas a salir de su país, o a desplazarse internamente, por diversos factores, como amenazas, persecución, o desastres.

Las migraciones también pueden ser individuales o colectivas, autofinanciadas o patrocinadas, internas o internacionales, masivas o individuales; regulares o irregulares, y laborales, las cuales, generalmente, están reguladas.

La migración neta, resulta de la diferencia entre números de ingresos y números de salida; si los ingresos son superiores a las salidas, nos encontramos ante una inmigración neta; si fuere lo contrario, se presenta una emigración neta. Por último, la migración es ordenada, cuando el desplazamiento se presenta con el respeto a la legislación sobre la salida y el viaje del país emisor, apego a la legislación, en cuanto al ingreso, en el país de acogida (OIM, 2016).

Amparo Micolta (2005), refiere que el concepto de migración varía según los enfoques desde el que se aborda su estudio, y trae a colación algunas definiciones; entre ellas, cita a Tizón García (1.993), quien comprende el fenómeno migratorio como el cambio de la residencia o el desplazamiento a una distancia representativa, que envuelve la voluntad de permanencia.

De Joaquín Arango (1985), aporta los elementos característicos de la migración; manifestando que la distinción de emigrantes e inmigrantes, se obtiene por el traslado de un país a otro, o de una región a otra, notablemente diferente.

Por su parte, Laura Oso (1998), relaciona el concepto con la ubicación geográfica, adicionando otro así, elemento, y definiendo el concepto como el desplazamiento y cambio de residencia de una persona, que incluye el traslado de una división geográfica de carácter administrativa, dentro del mismo país, o fuera de él, superior a un año.

Carlos Giménez Romero (2003), define la migración como el desplazamiento de una o varias personas, a otro lugar de residencia, con el ánimo de permanencia en un determinado lapso de tiempo, con la finalidad de obtener satisfacción a sus necesidades, o mejorar sus condiciones.

Joan Lacomba (2001) En lo atinente a los nuevos enfoques, obedecen a la existencia de múltiples factores y motivaciones que impulsan las migraciones, no sólo de carácter económico, las personas que migran no sólo pertenecen a los estratos más bajos de la sociedad.

#### 3.3.2.2. Breve historia de la migración

Desde los albores de la humanidad, existieron los movimientos migratorios, dando lugar a la mezcla de las razas, y en el caso de América Latina, a la conquista y la civilización. El movimiento migratorio es un proceso que aún no termina, y se intensifica en este mundo globalizado, y obedece a factores políticos, sociales y económicos, Las asimetrías entre los pueblos se hacen cada vez más grandes; las persecuciones políticas y religiosas aumentan,

la necesidad de obtener mejor formación profesional, o establecerse en otro país porque en el propio, no existen plenas condiciones económicas y sociales, garantes de una vida digna y próspera.

En el documento de la Conferencia Regional sobre Migración, de la OIM, en 2010, se registra que el fenómeno migratorio actual, es distinto del pasado; si bien quienes se encargan de su estudio concuerdan en que obedece a factores sociales, y económicos y culturales, y que han coincidido con la vida sedentaria durante diversos periodos históricos; siendo los cambios climáticos los que en mayor medida indujeron las grandes olas migratorias, de las cuales se ha encontrado gran evidencia. Hacia el siglo XVI, se vigorizaron las migraciones interoceánicas, dados los viajes de los exploradores europeos hacia América y Asia.

Las grandes potencias de la época perseguían ejercer control político y económico en esos mundos. Las emigraciones se produjeron en gran número de mujeres y hombres, quienes, en diferentes áreas del comercio, agricultura, y minería sirvieron como mano de obra; sumado al comercio de esclavos, lo que dio lugar a una nueva modalidad de migración; significando para algunos estudiosos, el principio de las migraciones laborales modernas.

Al abolirse la esclavitud, hacia la segunda mitad del siglo XIX, se originó otra nueva práctica migratoria laboral; el trabajo contratado, para trabajos por tiempos determinados, con salarios pobres, dura y difícil disciplina laboral, y un escaso estado de bienestar. Con la revolución Industrial, se estimuló la movilidad, y la modalidad de contrato fue desplazada, y las personas emigraban al Nuevo Mundo, en busca de mejores oportunidades.

La migración presente, se comenzó a regular de manera legal y administrativa desde el siglo XIX, pero se identifica la Segunda Guerra Mundial, como la línea que divide su historia. Aproximadamente en uno y dos millones de personas se desplazaron en Europa, la gran mayoría como refugiados, quienes encontraron en otros países del continente, un nuevo lugar de residencia, y otros en Estados Unidos, Canadá, Australia, y Argentina; países que requerían el incremento de su fuerza de trabajo, promoviendo grandes proyectos de desarrollo.

La economía de Europa Occidental, poco a poco fue aumentando, e igualmente se facilitaron los flujos migratorios mediante programas coordinados, mediante contratación laboral de mano de obra calificada o semi calificada, con la finalidad política del retorno a sus países de salida; no se deseaba la migración permanente. Fue aceptada la integración laboral, y lo concerniente a la integración de los trabajadores en la sociedad, se tornó en un punto político sensible, porque no se pudo controlar que los inmigrantes accedieran a la nacionalidad, y a la reunificación con sus familias.

En tiempos de globalización, las migraciones son un asunto mundial; sumado a la situación de los refugiados, que reciben tratamiento especial y diferente, según los principios del Derecho Internacional; ACNUR, advierte que los términos “refugiado” y “migrante” se mantienen separados, para conservar la precisión sobre las causas y naturaleza de los movimientos de refugiados, y las obligaciones a su favor, adquiridas por los organismos internacionales.

Se estima que de cada treinta y cinco personas, una es migrante; y ningún estado está exento de este fenómeno, y obedece a diversos factores, que no necesariamente tienen su origen en los aspectos negativos de la globalización, sino además en la facilidad de transporte económico a nivel transnacional, o las redes de comunicación electrónica, y el ámbito comercial, entre otros. (Octogésima Sexta Reunión, OIM, 2003).

### 3.3.2.3. Enfoque teórico migratorio

La información existente, que corresponde, generalmente, a estadística agregada, es la que en los registros se limita a informar sobre censos, y a dar fe de ingresos y salidas, y no a estadísticas; Joaquín Arango (1985), expone que el estudio de los movimientos migratorios es sumamente complejo, no existe una definición precisa, y su abordaje representa serias dificultades; especialmente, a partir de los conceptos de migrante y migración.

En este sentido, se encuentran definiciones que son sólo operativas, más no, ideales, ya que su representación se encuentra relacionada con lo que se investiga, con procesos individuales que permitan escudriñar sobre las motivaciones y el mismo proceso migratorio. Otra dificultad que se presenta en el estudio de las migraciones, es su carácter multifactorial; por tanto, los científicos sociales, de diferentes áreas presentan estudios individuales, pero no existe literatura suficiente sobre trabajos multidisciplinarios.

Contradictoriamente se desprende de innumerables estudios, que el tema migratorio no se fundamente en cimientos teóricos organizados en debida forma, que orienten y expliquen el fenómeno. Prevalecen estudios empíricos, que fluctúan entre la esfera microscópica, y propuestas generales empíricas, poco conceptuales (Genoveva Roldán Dávila, 2012).

Por su parte, Amparo Micolta (2005), afirma que el estudio de las migraciones atiende dos líneas teóricas, la iniciada por Ravenstein finalizando el siglo XIX, que estudia el fenómeno migratorio desde las perspectivas social, demográfica y económica, en sus niveles macro y micro, partiendo del estudio de censos de la población en Inglaterra y veinte países de Europa, con los que estableció “las leyes que originan las migraciones”, siendo la causa



principal, el desequilibrio económico entre los lugares de origen y destino, y comprendiendo que el hombre, haciendo uso de su libertad y raciocinio, escoge las mejores alternativas con los menores costos.

La segunda línea, fundamentada en los estudios de W. I. Thomas y Florián Znaniecki en la segunda década del siglo XX, sobre experiencias personales de inmigrantes polacos a Estados Unidos; se centraron en el estudio de las consecuencias psicológicas y sociales de la migración. Estas líneas de los estudios se aprecian como polarizadas; la primera, obvia los procesos, las causas y las consecuencias del hecho migratorio, y la segunda, carece de perspectiva global, Amparo Micolta (2005).

#### 3.3.2.3.1. Teorías del Push-pull. Corriente neoclásica de la migración

Se estima que las teorías tradicionales de la migración, son las que corresponden a la corriente neoclásica, porque existen otros precedentes al respecto; también se les conoce como teorías migratorias económicas.

George Ravenstein, ha sido pionero en los estudios sobre el fenómeno migratorio; con sus leyes sobre migraciones, lo explica de manera empírica. Su aporte es la primera expresión del pensamiento científico y social moderno sobre los movimientos migratorios (laws of migration), en la que expone como principal motivación, la búsqueda de mayores y mejores ingresos.

Su modelo es conocido como push-pull; las migraciones resultan de una relación recíproca entre causas de atracción (pull), que ofrece el sitio de destino, y las causas de expulsión (push), que originan la salida del país. Siendo las causas que las originan, las leyes que oprimen, altas cargas impositivas, y factores climáticos, entre otros; pero enfatizando en factores como la necesidad y el deseo de las personas por alcanzar mejores condiciones de vida. (María de Lourdes Salas Luévano, 2009).

Otro autor que analiza las migraciones desde el modelo push-pull, es Everett Lee, para quien, en los lugares de origen y destino, existen causas de atracción y rechazo, que se ven obstaculizadas por motivos intermedios como los costos, las distancias o los lazos afectivos, que, a su vez repercuten sobre la movilidad. Lee, acepta que factores propios de las personas, como su ciclo de vida, la resistencia al cambio, las esperanzas y los propósitos, así como las percepciones individuales, tienen especial incidencia en el hecho migratorio.

De igual modo señala que el migrante se desplaza hacia lugares en los que predominan condiciones positivas, y la valoración; entre mayor sean las diferencias entre los sitios de origen y de acogida. Existen fuerzas de atracción-repulsión que interactúan, y pueden ser de carácter económico, como el desempleo, el hambre, difícil acceso a la tierra, etc., o social, como la inseguridad, y escasez de servicios, y a la vez, existir mejores oportunidades laborales, como salarios altos, demanda de empleo, recreación y educación. (María de Lourdes Salas Luévano, 2009).

Joan Lacomba (2001), clasifica los fenómenos migratorios desde el paradigma clásico, y desde los nuevos enfoques. En lo que se refiere a los modelos clásicos, refiriendo que entre los años sesenta y principios de los setenta, la migración del campo a la ciudad, marca el proceso de transición de las sociedades tradicionales a las modernas; por tanto, las migraciones en el sector nacional, se convierten en impulsoras del progreso.

Hacia mediados de los años setenta, toma fuerza el paradigma de la dependencia, según el concepto marxista, que encuentra el desarrollo de las migraciones como resultado de las relaciones estructurales de explotación. Con este modelo, se establece el fenómeno migratorio, como consecuencia de la relación existente entre movilidad y desarrollo. Esta teoría no explica las diversidades migratorias dentro de una nación, y confiere importancia extrema a las estructuras; no responde al porqué, un individuo, opta por emigrar, si pertenece a un grupo con singularidades comunes.

Darbelio Agatón Lorenzo (2009), sostiene que la teoría de la corriente neoclásica, traza dos categorías de estudio; desde la perspectiva macroeconómica, que comprende las migraciones como causa de la inequitativa distribución espacial de la riqueza y del trabajo. Encontrando en este sentido, los trabajos de Durand y Massey (2003), quienes explican la migración, desde la perspectiva laboral, y afirman que los movimientos migratorios son consecuencia natural de las diferencias entre oferta y demanda en diversas regiones; no siendo óbice para la movilidad, los costos, ni los problemas de adaptación, ni la clase de trabajo, ante las mejores condiciones de vida que se vislumbran.

La perspectiva micro, es esbozada por Castles y Millar (2004); quienes afirman que la teoría clásica parte del supuesto que las personas buscan un país que les ofrezca la maximización de su bienestar; esa búsqueda está limitada por los recursos personales, y las normas migratorias, tanto del país de origen, como el de llegada, a las que se agregan las opciones personales de los individuos, que como personas pensantes, toman la decisión de emigrar a lugares donde la productividad y el salario, sean mayores. Este modelo es rebatido, por presentar un elevado individualismo, y por dejar a un lado los ambientes cultural y político que

rodean y limitan a los actores, así como sugerir que quienes más emigran, son las personas en situación de pobreza.

#### 3.3.2.3.2. La nueva teoría económica de la migración

Massey et al. (1993), refieren el surgimiento de la “nueva economía de la migración”, su fundamento estriba en que la decisión de emigrar no es individual, sino tomada en consenso por grupos amplios, como la unidad familiar, o grupos de amigos, en la que los integrantes del grupo actúan conjuntamente para aumentar los ingresos, y controlar riesgos que pueda correr el bienestar económico de la familia.

El trabajo se diversifica, de tal modo, que mientras unos miembros realizan tareas y trabajos locales, otros emigran, garantizando, con sus remesas, la manutención del grupo, en caso de que las condiciones económicas empeoren. Esta teoría se desarrolló en los años ochenta del pasado siglo con Stara, Taylor y Bloom, quienes sostenían que el grupo insta la migración, no sólo para alcanzar mejores empleos, sino para aumentar el estatus social, permitiéndoles progresar en su entorno, en virtud de posición económica. El mérito de esta teoría estriba en encontrar motivaciones diferentes a las inequidades salariales, como causa de las migraciones. Darbelio Agatón Lorenzo (2009).

#### 3.3.2.3.3. Teorías histórico-estructurales. Teoría de los mercados laborales segmentados o teoría del mercado dual de trabajo.

Esta teoría, expuesta por Michel Piore (1979), contradice a las anteriores, y señala que el movimiento migratorio obedece a la demanda de mano de obra en los países industrializados, y no a las opciones grupales o familiares, y tampoco a la demanda de fuerza laboral en ciertos países. Son los países altamente industrializados requieren de fuerza de trabajo de cualquier país, y esta abunda en los menos desarrollados, con bajos salarios, y altos niveles de desempleo, y escasa inversión en el sector productivo.

Arango (2003), agrega que estas economías requieren del trabajo de los inmigrantes para ocuparlos en tareas que los nacionales, ni mujeres, ni adolescentes, realizan. Darbelio Agatón Lorenzo (2009).

Massey et al. (1993) explican que Piore argumenta que la migración está determinada por cuatro factores; siendo el primero, “la inflación estructural”; representada en salarios bajos que no son coherentes con el estatus de las personas; por lo que los empleadores se ven

perjudicados al someterse a los aumentos requeridos, hallando la solución en la mano de obra extranjera.

Otro factor, son los “problemas motivacionales”; la estructura laboral se observa en función de jerarquías, si bien no es posible la eliminación de las bases laborales en el mercado, se creó un “escalafón final” que ocupan los inmigrantes, con el objetivo de ganar dinero y mejorar su estatus. Aunque el salario en el extranjero sea bajo, siempre será alto en su lugar de origen; y se sentirá parte de la sociedad de origen, en la que su trabajo en el exterior y sus remesas le otorgan prestigio y estatus.

El tercer factor es el “dualismo económico”; en el mercado coexisten dos segmentos: el capital con uso intensivo y la fuerza laboral con uso intensivo; en el primer segmento, el empleador hace inversión para mantenerlo; capta empleados calificados, los capacita, y los vincula mediante contratos estables; despedirlos, significaría mayores gastos. El segundo, segmento comprende los trabajadores no cualificados, con salarios mal remunerados; son los trabajos realizados generalmente, por los migrantes. La migración se incentiva dependiendo de la demanda de fuerza laboral y existe la certeza de la constante disponibilidad de mano de obra, de esta manera, los salarios disminuyen en razón de la oferta laboral.

De este modo, al ser abundante la oferta de mano de obra, pero escasa oferta laboral, más los pírricos salarios en los países de origen, muchas personas se ven impelidas a aceptar cualquier trabajo en los países receptores, aunque el salario no sea el mismo que se paga a los connacionales, pero que igualmente significa un ingreso para la solución de sus problemas económicos, y una expectativa de mejores condiciones de vida. Darbelio Agatón Lorenzo (2005).

El cuarto factor, lo constituye la “demografía del suministro de mano de obra”, con el que se indica que los trabajos menos apetecidos, o en condiciones poco atractivas, eran realizados por mujeres y adolescentes. Las mujeres anteriormente, no eran las encargadas directas del suministro familiar; por lo tanto, aceptaban trabajos inestables, con sueldos poco representativos, en razón de estimarlos pasajeros, que no les afectaba su condición social, y la retribución, como un ingreso adicional.

A su vez, los adolescentes se han ido incorporando al mercado laboral, con la finalidad de obtener dinero extra, experiencia, y ocupaciones en diversas áreas; no se preocupan por la pérdida de un empleo; sólo les representa un ingreso de dinero para gastar; elevan su estatus

ante sus iguales, por las cosas que adquieren; y su identidad social no está guiada por sus actividades laborales, sino por la identidad social de sus padres.

Sin embargo, la irrupción de la mujer en el mercado laboral, convirtiéndola en proveedora del hogar y en fuente directa de ingresos, persiguiendo mejor remuneración y estatus, además del aumento del número de divorcios, la disminución de la natalidad, y la obligatoriedad de la educación en adolescentes, disminuyen la oferta de trabajo en las labores que antes ejecutaban; estos hechos, incrementan la necesidad de recurrir a la población migrante, para que ocupen sus puestos de trabajo. Massey et al. (1993).

#### 3.3.2.3.4. Teoría de los sistemas mundiales o de la dependencia.

Massey et al. (1993), refieren que a partir de las investigaciones de Wallerstein (1974), se han elaborado diversas teorías sociológicas que asocian las migraciones con la estructura del mercado global desde el siglo XVI; en este sentido, Portes y Walton (1981), Petras (1981), Castells (1989), Sassen (1988, 1991) y Morawska (1990). Según estos teóricos, las relaciones de economía capitalista penetran en sociedades periféricas no capitalistas, generando población ociosa, que se inclina a migrar.

Los propietarios capitalistas, en su afán de riqueza y aumentar sus ganancias, se internan en los países periféricos de la economía, que también son los más pobres, persiguiendo materia prima, tierras, consumidores y mano de obra. En tiempos anteriores, esa incursión era facilitada por quienes ejercían el régimen colonial; en el presente es favorecida por el neocolonialismo, y las grandes multinacionales, prolongando el poder de las elites de esos países, que, a su vez, se benefician directamente de la economía capitalista, en los países, o entregan los recursos de su país a las grandes empresas mundiales, mediante negocios rentables.

La teoría de los sistemas mundiales, se relaciona directamente con la globalización, dada la expansión del capitalismo en el mundo; que ha ocasionado la quiebra de los países no capitalistas, así como ha modificado sus estructuras sociales y económicas. Amparo Micolta (2005).

Esta teoría expone que los flujos migratorios internacionales son un efecto natural de la globalización; el capitalismo produce cambios que ocasionan la movilidad de la población; así mismo, los flujos migratorios se orientan más, desde países que en el pasado fueron colonias,

y hacia países que fueron sus colonizadores; en razón de la existencia de afinidad cultural, lingüística, o financiera. Massey et al. (1993).

Siguiendo a Giménez Romero (2003), Amparo Micolta (2005), señala que el acierto de esta teoría, es mostrar la reciprocidad entre migración e inequidad internacional, así como demostrar la alta rentabilidad que significan las migraciones para los países de acogida, así como determinar sus fatales consecuencias en los países de origen; pero enfatiza excesivamente el factor económico; observa al inmigrante de manera pasiva ante el mercado y elude las transformaciones sociales que impulsan los flujos migratorios.

#### 3.3.2.3.5. Teorías de la perpetuación del fenómeno migratorio

Estas teorías explican el fenómeno migratorio desde su desarrollo constante, comprendiéndolo social y colectivamente; Amparo Micolta (2005). Charles Wood (1992), sostiene que los recientes planteamientos, se dirigen hacia la investigación cualitativa, relacionando diversidad de factores; estructurales, económicos con las determinaciones y opciones personales, el comportamiento, la organización de la familia y las redes sociales. Esto hace posible la comprensión de las migraciones, no sólo desde el factor económico, sino de una de una manera más amplia, y la continuidad que las redes migratorias aportan al proceso.

Por las redes migratorias, es posible observar y analizar que no sólo el factor económico motiva el desplazamiento, y son idóneas para explicar la conexidad y los vínculos que representa el complicado fenómeno migratorio.

Ubaldo Martínez (1997), explica que una vez existe la red, continúa prolongándose, con independencia de las circunstancias económicas, sociales e históricas, en el lugar de origen y en el de acogida. Aunque en el país de acogida empeore la situación laboral o económica, el proceso sigue su curso, porque esas redes migratorias se mantienen a sí mismas, con total independencia.

#### 3.3.2.3.6. Teoría Institucional

Con el auge del fenómeno migratorio, han brotado organizaciones internacionales, e instituciones de naturaleza privada que procuran atención a los migrantes indocumentados o regulares. Amparo Micolta (2005). Son organizaciones de voluntariado, con fines humanitarios, que igualmente funcionan en los países desarrollados, trabajando por la

defensa de sus derechos, y aumentan en la medida que aumentan los colectivos de migrantes; este aumento de instituciones, incide sobre la perpetuación de los movimientos migratorios.

Con los movimientos migratorios, surgen empresas, dedicadas al comercio ilegal de la migración; sostenidos por empresarios e instituciones que prestan, a cambio de un pago, servicios a los migrantes, como transporte ilegal, falsificación de documentos y visados; los grupos de apoyo humanitario y voluntariado, se han tonado en instituciones consistentes y confiables para los migrantes, que las utilizan, para lograr el acceso a trabajos en el extranjero.

Estas organizaciones operan promoviendo y sosteniendo los movimientos migratorios, y día a día afianzan su institucionalidad, logrando ser reconocidas. Por otra parte, para los gobiernos es muy difícil controlar los movimientos migratorios, así como resulta complicado regular el desarrollo de las instituciones; lo que redundo en un desafío, de estos grupos institucionales hacia las firmes políticas migratorias. Massey et al. (1993).

#### 3.3.2.3.7. Teoría de la causación acumulativa

Amparo Micolta (2005), siguiendo a Massey (1993), explica que la movilidad internacional tiende a prolongarse en el tiempo, independientemente de las causas que la originaron. La práctica migratoria ocasiona cambios en los motivos y la manera de percibir las, lo que alienta la continuidad de las migraciones.

Esta teoría apunta a la dinámica de los procesos migratorios, que aumenta la resistencia a las restricciones impuestas por los países receptores y de origen; y que involucran cambios sociales, culturales y económicos, y formula como resultado, que una vez que los migrantes han realizado tareas que los nativos eluden, en momentos de escasa oferta laboral de los nacionales, los gobiernos contradictoriamente, se ven obligados a facilitar el ingreso de más inmigrantes. Por otra parte, el trabajo ejecutado por los inmigrantes, en las sociedades receptoras es etiquetado como trabajo de inmigrantes, y los nacionales evitan realizarlos. De este modo, los movimientos migratorios se estabilizan y se estructuran.

#### 3.3.2.3.8. Teoría de las redes o de capital social

Esta teoría expone que alrededor de las migraciones, se construyen estructuras que atraen a los familiares de los inmigrantes, y con el correr del tiempo, se van creando redes sociales en los países emisores y receptores. Quien inició la teoría de redes fue Loury (1977), seguido por Bourdieu (1986 y 1992), y Wacquant (1992). Las redes sociales ejercen un importante rol

en cuanto al desarrollo de las sociedades de origen y se expanden internacionalmente; se van asentando y fortaleciendo, produciendo capital social. Darbelio Agatón Lorenzo (2009).

Por la teoría de redes, se explica que los migrantes tienen acceso a redes sociales que se tejen tanto en la sociedad emisora como receptora; las cuales ejercen influencia a la hora de decidir sobre quedarse o regresar. En la comunidad de acogida, existen lazos familiares y sociales que le permiten al inmigrante, considerar y valorar lo que dejó en su país. Formar una familia es una razón de peso para establecerse definitivamente en el país receptor; pero si su familia quedó en el país de origen, lo presionará a regresar.

El capital social está constituido en las redes sociales, y es utilizado por las personas para obtener empleo bien remunerado en el extranjero; el ingreso a las redes ilustra sobre la perdurabilidad de los flujos migratorios. Amparo Micolta (2005).

Massey et al. (1993), explican que los vínculos interpersonales unen a los migrantes, a quienes emigraron en el pasado, y a los que no son migrantes, el parentesco, la amistad o los sentimientos de pertenencia a la comunidad emisora, son los componentes de las redes migratorias; y por ellas se extienden y se multiplican las probabilidades de la movilidad internacional; ofreciendo disminución de costos y de riesgos al desplazarse, e influye en el aumento de la rentabilidad económica, y promueve más migraciones.

Las personas que emigraron primero, tal vez no contaban con suficientes recursos, sobre todo si su ingreso al país fue ilegal; pero una vez establecido, los costos disminuyen para quienes lo siguen. Se va conformando entonces, una estructura fundamentada en el parentesco y los vínculos afectivos; cada emigrante va conformando un nuevo grupo que igualmente compactado por lazos afectivos y vínculos parentales en la sociedad receptora; y migrantes o no, se benefician mutuamente, ya sea para cooperarse, ayudarse y protegerse entre sí, o para obtener empleo. Superada la primera etapa del proceso, las conexiones en red se mantienen indefinidamente, y los vínculos se expanden cruzando fronteras; lo que representa disminución progresiva de riesgos y costos, e incluso, un incentivo para migrar.

Fe Caces y Douglas Gurak (1998), se refieren a las redes migratorias en cuanto a la conformación de sistemas de migración, que mitigan los costos de la migración, así como la separación de la familia y de la sociedad de origen. Influyen directamente en la toma de la decisión de emigrar; se forman por lazos comunes, de parentesco, consanguinidad, o afinidad. Las redes influyen sobre los emigrantes, pues existe elección sobre el que emigra, y en qué



momento emigra; y son mecanismos que fusionan y transmiten recursos, son el soporte de otros posibles emigrantes.

El dinamismo atribuido a esta teoría, permite comprender, que, si bien la opción de migrar puede ser personal o familiar, el hecho migratorio modifica constantemente las causas y los motivos de los nuevos migrantes, además de aumentar la posibilidad de elegir migrar.

Joan Lacomba (2001), también apunta que el movimiento migratorio, en muchas ocasiones, obedece más a factores familiares y sociales, que a motivaciones personales; pero las redes obran como conectores entre las comunidades de origen y destino; lo que permite comprender el fenómeno.

Lacomba, siguiendo a Gabriela Malgesini (1998), añade, que los flujos migratorios hacen parte de tácticas colectivas encaminadas a la disminución de riesgos y obstáculos en el lugar de origen; mientras unos miembros de la familia laboran en el país emisor, otros laboran en el extranjero; sumando las remesas a los ingresos locales, es posible superar las dificultades económicas, y mejorar su estado de bienestar.

Concebir el movimiento migratorio como un proceso que se mantiene a sí mismo, es separarlo de los estudios típicos, que intentan comprenderlo como un fenómeno equilibrado; por tanto, iniciada la migración, se inicia su expansión, de tal modo que, si un colectivo completo decide migrar, lo hace sin mayores inconvenientes, produciendo posteriormente, una desaceleración. Así mismo, el movimiento migratorio entre dos países, tiene poca relación con los salarios o tasas de empleo; esas variaciones se compensan con bajos costos y riesgos mínimos; de tal modo que es menos selectivo en cuanto a intereses económicos y sociales, y más representativo en cuanto a sus sociedades de origen.

Por otra parte, para los gobiernos presenta dificultad ejercer control sobre estas redes, aunque existen políticas migratorias en favor de la reunificación de los grupos familiares, con las que indirectamente se interviene, y a la vez fortalecen las migraciones, al conceder derechos especiales de ingreso, a las personas afines en las redes, Massey et al. (1993).

En este sentido, Baimal Ghosh (1998), agrega que las personas y las familias, generalmente intentan huir de regímenes políticos tiránicos y dominantes, son víctimas acoso y precariedad económica, de discriminación, y evidencian afán en alejarse de la inseguridad política y social que viven; puesto que el desequilibrio social, sumado a la situación política, generan la ruina económica y obstruyen el desarrollo. Entonces, el factor económico y político se enlazan, y

van desdibujando la línea distintiva entre migraciones políticas y económicas. Igualmente, Graciela Malgesini (1998), encuentra la respuesta desde las circunstancias políticas, familiares y personales de los individuos, que se desarrollan entre diversas redes, y contribuyen a su perpetuación.

#### **4. Metodología**

##### **4.1. Método de investigación**

La presente investigación se desarrolla bajo un método cualitativo “debido a que busca identificar, básicamente, la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones” (Martínez, 2004, pág. 67). A su vez, ésta se apoya en el enfoque fenomenológico que busca “comprender realidades cuya naturaleza y estructura dependen de las personas que viven y experimentan” (Martínez, 2004, pág. 68). De este modo, la comprensión del fenómeno social de la eficacia de las políticas migratorias en la zona fronteriza de Norte de Santander, se desarrolla bajo un marco de realidad vivida y percibida por cada ser humano de la ciudad de Cúcuta cuestión que se convierte en el objeto de estudio de esta investigación.

Además de ello, se realiza un paralelo metodológico con el planteamiento propio de la metodología evaluativa de políticas públicas, ya que en el caso concreto ésta permite realizar un análisis en profundidad que busca evaluar la eficacia de tales políticas con base en las percepciones de los ciudadanos frente a la eficacia de las políticas migratorias. Frente a esta metodología Osuna y Márquez (S/ F) expresan que “es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales.”

En consonancia con lo anterior, Epstein y Tripodi (1977) mencionan que “La evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones”. Esta aproximación metodológica se acerca a la “Evaluación centrada en objetivos” planteada por Tyler en 1950, quien utiliza como “parámetro de referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas, entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido” (Osuna y Márquez, (S/ F), pág. 8). Ahora bien, es necesario tener en cuenta que los estudios de eficacia se refieren “al logro de los objetivos propuestos y la eficiencia al logro de esos objetivos en relación con el coste tanto monetario como de otra naturaleza” (Osuna y Márquez, (S/ F), pág. 108).

#### 4.2. Técnicas de producción de datos

Se toman las técnicas de producción de datos propias del método cualitativo, entre estas: la entrevista semiestructurada y la observación directa, debido a que permiten extraer de la población, valoraciones cualitativas que buscan comprender el objeto de estudio de la eficacia normativa de la forma más aproximada posible.

Frente a la observación directa menciona Miguélez (2009) que ésta:

“Proporciona una información sobre el objeto de estudio mucho más rica y flexible que la mayoría de las restantes técnicas de investigación. Ofrece al evaluador la oportunidad de contactar directamente con el grupo o comunidad que se evalúa obteniendo una visión más integral y pormenorizada del objeto de estudio. Es factible únicamente cuando la presencia del observador no altera o afecta a los fenómenos que se analizan”. (pág. 126)

Ahora bien, la “observación fenomenológica” de recolección de información desarrollará las siguientes técnicas:

a) La observación directa.

La observación directa se realizará en el plano de los puentes internacionales Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, que comunican a las poblaciones de San Antonio y Ureña con la ciudad de Cúcuta y que se constituyen como una de las fronteras más vivas del mundo, por su intercambio comercial y la permanente movilidad social que le caracteriza, a pesar de las circunstancias políticas que obedecen a las diferentes ideologías de cada país.

b) La entrevista semiestructurada

La entrevista se realizará a través de preguntas abiertas, que permitirán conocer a profundidad el fenómeno de la eficacia de políticas migratorias, para ello, se entrevistará a diferentes actores sociales, de la ciudad de Cúcuta.

En cuanto al diseño de la muestra, la población objeto de estudio será la comunidad cucuteña. La muestra se tomará de las siguientes unidades de análisis: ciudadanos que perciben la eficacia normativa de políticas migratorias, servidores públicos que poseen directa o indirectamente funciones regulativas.

El muestreo se desarrolla como no probabilístico, bajo un muestro aleatorio simple, en atención a que todos los sujetos de la investigación tienen la misma caracterización formal en el sentido en que deben ser mayores de edad y ser hombres o mujeres que habitan en la ciudad de Cúcuta.

En este punto, frente al muestreo se tomaron los puntos de vista de diez cucuteños, vinculados a diferentes sectores de la vida de la ciudad; una ciudadana desempleada; una ciudadana vinculada a la empresa privada, un sacerdote y catedrático universitario en filosofía; dos funcionarios públicos; una docente oficial; una abogada, dos estudiantes de Derecho, y un abogado recién egresado.

Ahora bien, frente a los instrumentos de recolección de información debido a la naturaleza inductiva, que pretende conocer la realidad y posteriormente estructurarla a través de la categorización en los resultados, se tomó la entrevista semiestructurada con preguntas abiertas que permiten conocer el objeto de estudio desde tres grandes dimensiones: control migratorio, tratamientos de los derechos humanos y respuesta ante la crisis fronteriza evidenciada en el año 2015. De esta forma, dichas preguntas persiguen la siguiente estructura como ejemplo,

“¿Conoce usted qué medidas ha implementado el Gobierno Colombiano para fortalecer el control migratorio en el país? ¿Qué medidas conoce? ¿Cree que son eficaces?”.

Se realizaron las referidas preguntas desde cada una de las diferentes dimensiones del objeto de estudio, con el ánimo de conocer las diversas perspectivas frente a la temática planteada con mayor profundidad, en cuanto a la realidad social evidenciada por la población.

#### 4.3. Técnicas de análisis de datos.

Frente a la técnica de análisis de los datos, se seguirán los criterios establecidos de acuerdo al enfoque cualitativo desarrollado por cada técnica utilizada, en la medida en que el investigador lo necesite. De esta forma, se toma la técnica de análisis del discurso que permite interpretar el discurso recolectado a través de las técnicas de producción de datos

y posteriormente, crear categorías, subcategorías y unidades de análisis que permiten comprender el contexto en el cual se desarrolla el objeto de estudio. Las bitácoras de campo se consideran como instrumentos de análisis de información fundamentales para hallar las unidades de análisis categorizadas en concreto, y relacionables con el desarrollo de los objetivos y preguntas de la investigación de la eficacia de las políticas migratorias en la zona fronteriza.

## **5. Resultados**

### **5.1 Políticas migratorias aplicables en la ciudad de Cúcuta.**

La frontera latinoamericana más activa, por su intercambio comercial, y la gran movilidad de personas, es la ubicada entre Colombia y Venezuela, concretamente, entre el Departamento Norte de Santander (lado colombiano), y el Estado Táchira (lado venezolano). Si bien desde Cúcuta se llega a tres poblaciones venezolanas; Boca del Grita, Ureña y San Antonio, son estas dos últimas, la de mayor flujo. En efecto; por el Puente Internacional Francisco de Paula Santander, se llega a Ureña, y por el Puente Internacional Simón Bolívar, se llega a San Antonio. Hasta agosto de 2015, en que se presentó el cierre de la frontera, el paso de personas y vehículos, desde el área metropolitana de Cúcuta, a estas poblaciones, era libre; es decir, no se requería de pasaporte o visa; del mismo modo, para los venezolanos que vinieran a cualquier población del Norte de Santander.

Desde 1950 al año 2004, se han presentado tres flujos migratorios hacia Venezuela, siendo en su mayoría, provenientes de Colombia. En la década del noventa, y como consecuencia del conflicto armado en Colombia, además de las políticas impulsadas a través de diversos planes para combatir la guerrilla, el narcotráfico, la inseguridad, y los problemas económicos de este país; tales como el Plan Colombia, el Plan Patriota, y la Iniciativa Regional Andina, el marco de la migración de Colombia a Venezuela dio un giro; no solamente la migración era voluntaria, sino forzada; surgiendo entonces la necesidad de distinguir entre migrantes y refugiados; que según ACNUR Venezuela, para el año 2004, se incrementó en suma superior al 190% (Raquel Álvarez de Flores, 2004).

La autora en cita, además señala que el paso de migrantes es constante, con incremento los viernes. Acota, además, que en razón de estos flujos, y sumadas a las conocidas, es posible identificar tres situaciones; los ciudadanos que atraviesan la frontera durante el día para trabajar, y regresan en la noche, los que salen por un punto, e ingresan por otro que consideran más seguro, y los que llegan a Venezuela, para quedarse en situación de

refugiados, sin cumplir los requisitos establecidos por organismos internacionales, pues son desplazados en su país. Así, Venezuela, expidió la “Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (LORA.)”.

El informe del Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID, 2016), reseña que, según estudios del Ministerio del Trabajo de Colombia, en el año 2014, se logró establecer como referencia fundamental, que el 93% de las personas que atraviesan la frontera, ha expresado tener familiares en el país en el que ejercen su trabajo, presentándose una relación entre la migración y las redes de migración. Se resalta en este informe, que desde el año 2007, se presenta un cambio en la tendencia migratoria: el regreso de los emigrantes.

Por otra parte, se observa el aumento de población venezolana emigrada a Colombia; basado en datos de la OIM (2011), en el año 2000, 7.135 venezolanos habían buscado residencia en Colombia; y entre los años 2012 y 2014 la suma de solicitantes de residencia, ascendió a más de 24.000 personas. Del mismo modo se observa, por parte de Migración Colombia, que la frontera terrestre colombo venezolana también es usada como zona de paso a otros países, ya sea de manera regular, o no.

En virtud de las relaciones binacionales, Colombia y Venezuela han suscrito diversos convenios y acuerdos en materia migratoria, que a juicio de la autora Raquel Álvarez de Flores (2004), no han cumplido a cabalidad con las metas propuestas.

Esta autora, hace especial referencia a los instrumentos jurídicos que han regido hasta agosto de 2015, en su orden: “Estatuto de Régimen Fronterizo”, del 5 de agosto de 1942 y ratificado en febrero 22 de 1944, en el que se establece la legalización de la circulación de personas entre los dos países, teniendo en cuenta situaciones concretas; establece el “Permiso Fronterizo” hasta por noventa días, (la permanencia será máximo de ocho días continuos, prorrogables) sin pasaporte; el “Permiso de Turismo”, hasta por treinta días, en el artículo cuarto establece:

“... Los propietarios, arrendatarios, aparceros y, en general, todo el que estuviere directamente interesado en la explotación de un fundo cruzado por la frontera, podrán obtener un permiso especial que se denominara permiso fronterizo industrial, para pasar de un lado a otro de esta...”.

Su validez queda a discreción de las autoridades correspondientes en sitios de explotación, según el tiempo requerido para culminar la labor, y se estableció la expedición de la “Cédula Pecuaria Fronteriza” para ganaderos y pastores de la zona fronteriza, para abreviar o apacentar ganado. Este estatuto, igualmente establece la educación para menores de edad,

en los establecimientos educativos a cada lado de la frontera, bastando para ello, la declaración de voluntad de los padres, debidamente firmada por estos, y el director del plantel.

A pesar de estar vigente el referido estatuto, las autoridades venezolanas, ejercen fuertes controles migratorios, dada la situación de orden público en la frontera, además de los continuos hechos de contrabando, guerrilla colombiana y narcotráfico. Por tanto, la concesión de los permisos fronterizos, se ha limitado a casos puntuales, como trámites legales, asuntos familiares y consultas médicas (Raquel Álvarez de Flores, 2004).

El “Tratado de Tonchalá”, de fecha 6 de noviembre de 1959, orientado a resolver los problemas laborales fronterizos, y establece la elaboración de un censo para legalizar a los connacionales residentes de manera ilegal en la frontera.

En materia de integración fronteriza, es de destacar la anotación que al respecto hace Natalia Castro del Basto (2013); al diferenciar la integración “informal o espontánea”, como consecuencia natural del vigoroso intercambio social y comercial, y que es impulsada por los propios sujetos activos de la zona, independientemente de las decisiones de los Estados; por lo que se encuentra probada, entre el Departamento Norte de Santander y el Estado Táchira, la existencia de hecho, de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF), que ambos países deben aceptar y legislar. La otra integración, es la denominada “regulatoria”, y es la que se desarrolla por medio de instrumentos legales entre los ejes Bogotá-Caracas, y que persigue enmarcar jurídicamente las actividades propias de la frontera, así como las redes entre las poblaciones.

La Cancillería colombiana registra que el país se ha caracterizado por un gran flujo de emigrantes, principalmente en tres oleadas; la primera, hacia los años sesenta, siendo los Estados Unidos, el principal destino; en los años ochenta, la segunda oleada de migrantes se enfiló hacia Venezuela, y en la tercera ola, hacia los años noventa, las migraciones de colombianos se dirigieron a España, preferentemente.

En cálculos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), se estableció que los lugares seleccionados, principalmente, por los colombianos que decidieron emigrar, en el período comprendido entre 1985 y 2005, han sido en su orden: Estados Unidos en 34,6%, España, en 23,1%, y Venezuela en 20%; en porcentajes muy inferiores, los colombianos emigraron a Ecuador, Canadá, Panamá, México, Costa Rica, Australia, Perú y Bolivia.

Las motivaciones de la emigración colombiana, según la Cancillería, son múltiples; mejores oportunidades laborales, mejores ofertas de estudio, y la reunificación laboral. A esto, se deben agregar, las condiciones de inseguridad y la situación política del país, durante más de cincuenta años. Los colombianos se desplazan al extranjero, pero también existe un gran flujo de desplazamientos internos.

Colombia, no ha sido un país receptor de migrantes; dadas las condiciones internas, y la elevada carga impositiva; la revista *Semana* (2015), apunta que los inversionistas se están marchando del país, porque no ofrece atractivo para los negocios, y prefieren ubicarse en donde se obtenga mayor rentabilidad. Por otra parte, Bruce Mac Master, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), en marzo de 2016 manifestó al periódico *el País.com.co*, que Colombia ocupa el tercer lugar en el mundo, en el que las empresas soportan los impuestos más elevados; alcanzando el 70%; generando muy poco estímulo a las inversiones, el empleo, la competitividad y la modernización.

En la *Cartilla Red Migrantes* del Ministerio de Relaciones Exteriores, elaborada en 2013, y vigente a la fecha, se indica que según el último censo en los años 2005-2006, y registros del DANE, en Colombia la población emigrada obedece al 1% de sus habitantes; no alcanza al medio millón.

Alessandra Ciurlo (2015), recoge en su investigación sobre el proceso migratorio colombiano, el recorrido histórico que se caracterizó, hasta el año 2009, en un manejo separado de emigración e inmigración, en el que no se les atribuyó la suficiente importancia a los flujos migratorios, delegando en diferentes organismos, y desarticuladamente, la labor de ejercer políticas y control sobre ellos. La inmigración hacia Colombia tiene sus inicios en el siglo XVI, con la llegada de los españoles, (época de la Conquista), que trajeron esclavos africanos. Durante la época de la Colonia, el Nuevo Reino de Granada, también fue el destino de alemanes, judíos, árabes e italianos, en asentamientos reducidos, pero que participaron activamente en el desarrollo y el impulso del país.

Después de 1919, año de la independencia, y hasta los inicios del siglo XX, los flujos migratorios fueron escasos, presentándose el ingreso de sirios, libaneses, ingleses y franceses, y todos, vinculados a diferentes actividades de la economía; los alemanes en Santander, el Caribe, y Antioquia, a la explotación cafetera, tabacalera, ganadera, el transporte fluvial y a la banca; y en otros lugares, los judíos y los árabes, a la labor mercantil. (Hermes Tovar Pinzón, 2001). Hacia los años sesenta, se presenta un auge en la inmigración interna. (Alessandra Ciurlo, 2015).



Hacia los años cincuenta, la inmigración en Colombia fue muy limitada, y bajo pautas de selección de los trabajadores inmigrantes, atendiendo motivos de seguridad, al adherirse a la doctrina de los Países Aliados en la Segunda Guerra Mundial; restricciones que se fueron flexibilizando en años posteriores, como auxilio a los refugiados europeos; aplicando medidas orientadas al estímulo como créditos y visas de carácter temporal, persiguiendo el ingreso de personal competente en diversas áreas de la vida laboral.

Con el apogeo de la emigración colombiana, en 1976, se encargó al Ministerio del Trabajo para que elaborara una política en la que concurrieran de manera paralela, emigración e inmigración, pero no dio frutos, y la labor quedó relegada a la emigración; por parte del Estado, para reglamentar la oferta en materia laboral, con una política proteccionista previniendo la competencia del trabajo de la población inmigrante, promoviendo el ingreso de extranjeros en caso de no existir suficiente personal nacional capacitado. En los años noventa, Colombia participa activamente en la política internacional, y en materia migratoria por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, define nuevas políticas migratorias; entre ellas, la adopción del Pasaporte Andino, por su ingreso a la Comunidad Andina (CAN), y suscribiendo diversos acuerdos de cooperación bilateral (Alessandra Ciurlo, 2015).

En el año 2003, mediante el Decreto 1239; se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, como un órgano encargado de coordinar y orientar la ejecución de política migratoria; compuesto por los Ministros Ministerio de Relaciones Exteriores, quien lo preside, y los Ministros de Interior y Justicia, de Defensa Nacional, de la Protección Social, de Comercio, y los directores del hoy extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), del Departamento Nacional de Planeación, del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), y el Director de Asuntos consulares y Comunidades colombianas en el Exterior.

En el año 2004, el Ministerio de Relaciones Exteriores, expidió el decreto 4000, por el cual fija nuevamente restricciones a la inmigración; en su artículo tercero dispone:

“[...] la planeación de la inmigración tendrá en cuenta los planes de desarrollo e inversión globales o sectoriales, públicos o privados, para determinar las actividades, las profesiones, las zonas de instalación, los aportes de capital y de otro orden que deban efectuar los extranjeros, cuando se considere conveniente su admisión al país a través de programas de inmigración planificada. La inmigración se regulará de acuerdo con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público, sanitario y demás de interés para el Estado colombiano. [...]”

Ante los cambios políticos y sociales, y con miras a unificar la política en materia de emigraciones e inmigraciones, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), en su calidad de organismo asesor del Gobierno, expide el documento 3603; aprobado el 24 de agosto de 2009, y conocido como “Documento CONPES de Política Integral Migratoria -PIM- “. Este documento está orientado a tratar integralmente el desarrollo de las migraciones e inmigraciones y acrecentar la efectividad de los mecanismos aplicados en planes y programas que involucran a los flujos migratorios.

El informe de OBIMID (2016), destaca el análisis de André-Noel Röth (2009), para quien, los acuerdos y tratados en materia fronteriza son más políticos que sociales, y que a pesar de existir el documento CONPES 3603 del año 2009, sobre una política integral en materia migratoria en Colombia, no lo estima de ese modo, ni lo cree tan “integral”, puesto que se orienta en su mayor parte a garantizar el flujo de remesas.

La Cancillería de Colombia, asume que la condición principal del documento es defender, proteger y garantizar los derechos de quienes están comprometidos en el proceso migratorio, y establecer puentes de acompañamiento por parte del Estado, con las personas que deciden emigrar, de manera libre y voluntaria.

El Documento CONPES 3603, recoge cinco principios, bajo los cuales debe encaminarse la política migratoria:

1. Principio de coherencia: relacionado con la reciprocidad con los demás países.
2. Principio de integralidad y largo plazo: relacionado con la adaptación a la dinámica migratoria.
3. Principio de concordancia: relacionado con la postura de Colombia ante negociaciones, tratados y acuerdos, en los que se debe obrar de manera concordante con las PIM.
4. Principio de plena observancia de garantías individuales: relacionado con los derechos y obligaciones de los migrantes.
5. Principio de focalización: relacionado con la atención y protección de los migrantes más vulnerables, dentro y fuera del país.

El documento en cita, plantea como objetivos específicos.

“[...] Construir los lineamientos institucionales y organizacionales necesarios para la ejecución de acciones en torno a la población migrante. Alcanzar plena implementación de las acciones propuestas sobre cada una de las dimensiones de desarrollo de la población migrante [...]”.

El desarrollo de los objetivos y el cumplimiento de los fines propuestos se ejercerán a través de diversas instituciones estatales, pero de manera conjunta, en diversos campos: el Ministerio el Ministerio de Educación, el ICETEX, el SENA, el Ministerio de Cultura, atenderán lo relacionado con la Educación, cultura y deporte; la participación comunitaria, al Ministerio de Relaciones Exteriores, y al Ministerio de la Protección Social, en la parte económica, actuarán los Ministerios de Comercio, Relaciones Exteriores, en materia de seguridad, el Ministerio del Interior, y el DAS, y en la parte institucional e informativa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el DANE.

El Gobierno presidido por el señor Juan Manuel Santos, con el lema “prosperidad para todos”, traza el plan de desarrollo para el período 2010-2014, y se crea, por Ley 1465 de 2011, el Sistema Nacional de Migraciones, orientado al fortalecimiento del control migratorio, con la tecnología que demandan los nuevos tiempos, y los recursos suficientes para cumplir con la gestión y el cubrimiento requeridos. Actualmente, existen 35 puntos de control migratorio y 27 centros facilitadores de servicios concentrados en el control migratorio, extranjería y verificación migratoria.

Dentro del Plan de Desarrollo 2010-2014, en lo referente a las migraciones, el Gobierno Nacional, creó el sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; encargando al Vicepresidente de la república, para el diseño, complementación y consolidación de políticas “...sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial...”; otorga especial preponderancia a la cuestión migratoria, y le confiere al Ministerio de Relaciones Exteriores, el impulso de la Política Migratoria, y el fortalecimiento del servicio consular, bajo el principio de coherencia en la dignidad de los migrantes y sus familias, y en todas las entidades nacionales comprometidas con los asuntos migratorios.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, ha expedido la Cartilla Red Migrante, en la que se recoge la normatividad existente, y de manera sencilla, explica las nuevas orientaciones y políticas migratorias. Para dar cumplimiento al lineamiento del Plan, Migración Colombia, desarrolló su Plan Estratégico Institucional, denominado “Fronteras en Línea 2012-2014”, y en lo que respecta a su misión, como la única Autoridad Migratoria en suelo colombiano, lo incorporó al Plan Estratégico Sectorial. El Plan Estratégico Institucional está compuesto de 6 políticas, 6 objetivos, 25 estrategias y 28 indicadores, fundamentados en el respeto, el

fomento y la salvaguardia de los Derechos Humanos, bajo las premisas de: compromiso, servicio, respeto, transparencia y equidad.

Bajo un extenso marco legal, el país, desarrolla actualmente sus nuevas políticas; se encuentra suscrito y adherido a diferentes pactos y tratados internacionales, instrumentos jurídicos de orden regional, normatividad específica para la Comunidad Andina (CAN), el MERCOSUR, y por supuesto la normatividad de orden nacional; en desarrollo y armonía con los preceptos constitucionales, especialmente los artículos 93, en concordancia con su preámbulo, y los artículos 9, 24, 96, 97, 100, 189, 227, 289 y 337.

Con este bagaje, Migración Colombia se ha afianzado principalmente, sobre el cumplimiento de dos objetivos: actuando en el desarrollo de la soberanía de la Nación, robustecer el control migratorio enfrentando la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, y garantizado por el Derecho Internacional, y la actualización y el acomodamiento de los trámites migratorios, encaminados a simplificar y favorecer el libre tránsito de personas, eliminando las restricciones del pasado; todo, con la finalidad política de garantizar plenamente el ejercicio de los Derechos Humanos, tanto de los migrantes, como de sus funcionarios; siendo responsables de su aplicación, sus directivos y personal administrativo y operativo.

Las instrucciones y normas concretas son proteger los Derechos Humanos en la actuación de los controles migratorios, posibilitando la movilidad, promoviendo los movimientos migratorios transparentes y responsables; la participación de la ciudadanía en la administración migratoria, bajo un enfoque diferencial en el suelo colombiano, y los derechos a la libertad de las personas y la circulación, ausente de toda discriminación; y demás derechos y garantías procesales, amparados en la Constitución Nacional.

Se prohíbe expresa y taxativamente todo tipo de tortura, trato cruel e inhumano, detenciones arbitrarias, expulsiones colectivas, esclavitud, trabajos forzados y servidumbre. En lo referente a los controles migratorios; y de manera especial en cuanto a los permisos para salir o ingresar al país, con atención prioritaria a menores de edad, mujeres, embarazadas, o con niños, indígenas, etnias, personas de la comunidad LGTBI, personas envejecientes, víctimas de delitos relacionados con la migración, discapacitados, enfermos graves y desplazados; del mismo modo, se prestará especial protección a los migrantes refugiados, asilados, retornados y apátridas.

La inadmisión o rechazo, debe obedecer a un procedimiento de carácter administrativo, debidamente fundamentado, según lo preceptuado en los artículos 28 y 29 del Decreto 834 de 2013, sobre materia migratoria.

Las directrices en el tema de Extranjería, deben orientarse a la garantía de los derechos de las personas, y se fija el proceso de “Expedición de documentos de migración y extranjería”, obedeciendo a la reserva de la información, según lo establece el artículo 32 del Decreto 834 de 2013.

Migración Colombia, tiene la función de verificar la situación legal de los extranjeros en el territorio colombiano; ya sea por estar incurso en asuntos penales, con la imposición de sanciones de carácter pecuniario, hasta la deportación o expulsión. Igualmente, tiene la misión de adecuar espacios, o Salas Transitorias, conforme al Derecho Internacional, para atender a las personas retenidas preventivamente, durante el trámite de verificación, asegurándoles un trato digno, exento de incomunicación o aislamiento, dando un trato especial a las personas con movilidad reducida (PMR).

Migración Colombia, también ha puesto en marcha sus criterios de acción institucional, siendo su divisa promover y garantizar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos en el control migratorio. Así, en los asuntos de prevención, sus líneas son:

[...] “. - Aplicar programas de capacitación en Derechos Humanos de los Migrantes y de formación ética de los funcionarios de la Unidad.

. - Promover la creación de un centro de pensamiento institucional para el seguimiento de casos, investigaciones académicas y socialización de instrumentos normativos en materia de derechos humanos.

. - Fortalecer la instancia especializada dentro de la entidad para la consolidación de la Política Institucional de Derechos Humanos

. - Diseñar e implementar una estrategia de comunicaciones para promover y difundir buenas prácticas de respeto a los Derechos Humanos en desarrollo de las actividades misionales de la Entidad.

. - Establecer directrices en cada uno de los procesos internos de la entidad que aseguren el respeto y garantía de los Derechos Humanos de nacionales y extranjeros [...]”

En los asuntos relativos a la Protección y Asistencia:

“[...] Revisión y adecuación normativa de los procesos de Migración Colombia, relacionados con protocolos, guías y demás lineamientos para la atención prioritaria, orientación efectiva y acompañamiento de nacionales y extranjeros en el marco de la gestión migratoria.

- . - Hacer seguimiento mensual al recurso presupuestal destinado<sup>33</sup> para las necesidades de alojamiento, alimentación, atención médica y transporte terrestre de migrantes en calidad de deportados.
- . - Fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de la entidad, para el servicio incluyente y atención en el control migratorio, especialmente de la población vulnerable y en condiciones migratorias especiales [...]"

En los asuntos de cooperación:

"[...] - En materia de Cooperación Interinstitucional.

- Participar en los diferentes escenarios...en los cuales se promueva la Política Institucional de Derechos Humanos, relacionados con la misión de la Unidad..."
- Promover encuentros, talleres y foros con el sector público, privado, la sociedad civil y la ciudadanía, que contribuyan a la documentación de buenas prácticas y promoción de los Derechos Humanos en el tema migratorio.
- Difundir campañas institucionales frente a los compromisos y responsabilidades asumidos por Migración Colombia, especialmente contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes.
- Generar intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la materia con autoridades homólogas [...]"

En los asuntos de Investigación y Judicialización:

- "...- Capacitar Oficiales de Migración con funciones de Policía Judicial frente a la protección de los Derechos Humanos en las investigaciones de los casos de trata de personas y tráfico de migrantes e identificación de víctimas.
- .- Crear los procedimientos internos adelantados por los Oficiales de Migración en apego al respeto y garantías de los Derechos Humanos, soportados en el Código Penal, Manual Único de Policía Judicial, Manual de Criminalística y Cadena de Custodia [...]"

El paso fronterizo fue cerrado el 19 de agosto de 2015, ordenado desde Miraflores, por el Presidente Nicolás Maduro, teniendo como fundamento, la poca o nula inquietud del Gobierno colombiano, para frenar el contrabando y las incursiones paramilitares y guerrilleras a suelo venezolano; siendo el detonante, el ataque a tres miembros anti contrabando de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), por parte de paramilitares colombianos; hechos ocurridos en la población de San Antonio del Táchira, y por los que se tomó la decisión de un cierre fronterizo entre Cúcuta y San Antonio y Ureña, por el lapso de 72 horas. Posteriormente, anunció el estado de excepción por sesenta días, prorrogables por otros sesenta, pero que

en la realidad, se ha traducido en un cierre indefinido; permitiendo durante diversos períodos, el paso peatonal.

El Tiempo (2015), reseña, en su edición del 17 de diciembre, que ese fue el segundo ataque desde el mes de julio del mismo año. El 8 de septiembre, el Presidente Nicolás Maduro, hizo extensivo el cierre fronterizo por Paraguachón, entre el Estado Zulia y el Departamento de la Guajira, militarizando la zona con tres mil efectivos. Ante estas circunstancias, Uruguay, Argentina y Brasil, ofrecieron su mediación para superar lo que se conoce como “la crisis de la frontera”. Esta reunión se llevó a cabo, sin encontrar una salida satisfactoria.

En ese mismo artículo, se informa que la ONU, registró, por parte de Venezuela, la deportación de alrededor de 1532 personas, y el regreso voluntario de 18.377 colombianos; así como también acusó la existencia de “un drama humanitario” por la separación de muchas familias. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), intervino para solicitar al Gobierno venezolano, el resarcimiento de perjuicios, o la restitución de los bienes de las personas deportadas.

Migración Colombia, ha reseñado la deportación de aproximadamente dos mil personas, y casi seis mil se han repatriado de manera voluntaria. (OBIMID, 2016). El Gobierno colombiano, de cara a la situación, en ese momento tomó algunas medidas que sirvieron de paliativo, creando albergues temporales y puestos de acogida en el río Táchira, además de algunos decretos de emergencia que se relacionarán posteriormente. Por otra parte, es de anotar que, en estos momentos, no existe reciprocidad con Venezuela, en materia migratoria.

Los hechos ocurridos con posterioridad al cierre fronterizo, atrajeron brevemente la atención nacional, por lo que el Gobierno del Presidente Santos, a través de la Cancillería, se vio obligado a tomar algunas decisiones, las cuales se reseñan cronológicamente.

El 23 de agosto de 2015, el Gobierno colombiano rechazó la decisión del cierre fronterizo, instó al Gobierno venezolano a buscar una salida a la problemática, consciente del daño que se ocasionaba a ambos países, y exigió el análisis de los casos, en atención a la decisión de deportar cuádanos colombianos, para evitar las fracturas familiares. El 25 de agosto de 2015, se instaló la “Mesa Unificada Humanitaria”, con el ánimo de verificar e inspeccionar la situación de los colombianos que regresaban al país, y de venezolanos que tomaron la decisión de venir a Colombia.

El 27 de agosto, la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante un comunicado, manifiesta que avala las medidas humanitarias que el Gobierno Nacional ha implantado, y que estima como “acertada, serena y prudente” la política al respecto.

El 29 de febrero de 2016, el comunicado de la Cancillería, manifestó “seguir evaluando” los problemas fronterizos y los desafíos migratorios que debe afrontar el gobierno, así como asegurar que se trabaja en la elaboración de estrategias para dar soluciones a largo plazo, e insiste en que continúa ocupándose por el mantenimiento regular de los movimientos migratorios, y una frontera segura, ejerciendo los respectivos controles y la legalidad.

El 27 de marzo de 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, mediante un comunicado, manifiesta su rechazo por las acusaciones del Gobernador del Estado Táchira, sobre la repetición de actos delictivos en suelo venezolano, por parte de grupos colombianos al margen de la ley, y lo insta a probar sus afirmaciones, y a trabajar conjuntamente sobre la búsqueda de estrategias para lograr una solución a la crisis, igualmente afirma que el Gobierno nacional, sigue ejerciendo los respectivos controles migratorios.

El 20 de mayo de 2016, la Cancillería colombiana, acepta la intervención ofrecida por José Luis Rodríguez Zapatero, para lograr un acuerdo ante la crisis binacional.

El 3 de noviembre de 2016, el comunicado de la Cancillería afirma no ejercer controles migratorios diferentes a los establecidos, y que el ingreso de las personas será bajo el empleo de la “Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo” o del pasaporte, si desean desplazarse fuera de los puntos regulados; que se seguirá trabajando como se ha hecho, en la construcción de “una frontera ordenada, regulada y segura”, y que con los controles previstos, se ha podido identificar y registrar el ingreso de extranjeros de manera eficiente.

El Gobierno venezolano demostró la existencia de redes delincuenciales encargadas de acaparar los billetes de cien bolívares, ocasionando con ello un mayor desequilibrio económico; por tanto, el Presidente Nicolás Maduro, tomó la decisión de sacarlos de circulación, en atención al mercado negro que especialmente, desde las casas de cambio en Cúcuta y sus alrededores, se manejaba en este sentido. (BBC Mundo, 2016). Además, se cerró por 72 horas el paso peatonal fronterizo. Ante este hecho, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, mediante un comunicado de fecha 13 de diciembre de 2016, solicita a Venezuela, el respeto para los comerciantes que “de buena fe”, adquirieron billetes de cien bolívares, y que han perdido su valor, e insiste que mediante el diálogo, es posible la solución de los problemas ocasionados por los delincuentes organizados.

El 19 de diciembre de 2016, el Gobierno nacional, a través de la Cancillería, manifiesta su rechazo a los calificativos contra Cúcuta, por parte del gobierno venezolano, con los que constantemente acusa de ser esta una ciudad en la que se favorece la realización de actos delictivos de carácter económico, que afectan el patrimonio de Venezuela, y resalta la ayuda brindada a los venezolanos para que puedan ingresar a Colombia, en busca de alimentos y



medicinas. Colombia niega actividades ilegales en detrimento del pueblo venezolano, y afirma haber facilitado desde agosto de 2015, a seis millones de venezolanos en la consecución de bienes y servicios. Igualmente solicita a Venezuela, la posibilidad de implementar mecanismos que ayuden a los colombianos “de buena fe”, a ingresar al sistema monetario de ese país, los billetes de cien bolívares, que hubieren adquirido.

Durante los primeros días del cierre de frontera, el Gobierno colombiano tomó diversas medidas para encarar la contingencia. En aras de garantizar los derechos de los deportados, abrió albergues, en los cuales se atendieron necesidades prioritarias, como alimentos y atención médica, procurando la reunificación familiar. En asuntos humanitarios, se instaló la Mesa Unificada Humanitaria, integrada por funcionarios de la Cancillería, Oficina de Gestión de riesgos, oficina de Atención a Víctimas, La Registraduría Nacional del Estado Civil, la Defensoría del Pueblo, y la OIM, entre otros. El Ministro del Interior y Justicia, y la Canciller María Ángela Holguín, visitaron la zona, para inspeccionarla, conocer la situación, tomar las medidas pertinentes (Sala de Prensa de la Presidencia, 2015).

En informe especial de la Cancillería colombiana, se registra que El 7 de septiembre de 2015, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1770, por el cual se establece el estado de emergencia económica, social y ecológica, en cuarenta municipios de siete departamentos fronterizos, y por el cual se abre paso a la toma de decisiones en materia económica y social, en virtud de lo cual, el 7 y el 15 de septiembre, se expidieron una serie de decretos a saber:

El 7 de septiembre de 2015, se expidieron diversos decretos encaminados a cubrir las urgencias sociales como consecuencia del cierre de la frontera:

- Decreto 1771, por el que se ordena inscribir a las personas repatriadas, expulsadas o deportadas, en el programa “Más Familias en Acción”, obviando limitaciones legales, para su inclusión en el programa respectivo, y con el objeto de direccionar el gasto social a estas personas.
- Decreto 1772, por el que se tomaron medidas de carácter excepcional con el ánimo de ofrecer garantías en la reunificación familiar de los deportados, expulsados o repatriados.
- Decreto 1773, por el que se autoriza a los municipios fronterizos, la celebración de convenios interadministrativos orientados a sortear la crisis binacional, entre el 7 de septiembre y el 7 de octubre de 2015.

- Decreto 1774, por el que elimina durante el tiempo de la emergencia, la obligación de definir la situación militar de los hombres entre 17 y 50 años.

En el informe especial comentado, también se manifiesta la voluntad del Presidente Santos, de ofrecer 450 nuevos empleos a la población afectada con la crisis fronteriza, así como la reubicación de familias “pimpineras”. Igualmente se registra el auxilio a los retornados, para volver a sus ciudades de origen.

Los decretos expedidos el 15 de septiembre se relacionan así:

- Decreto 1802, por el que se autorizaba el transporte ferroviario diario, por los municipios de Bosconia, Algarrobo, Fundación, y la Zona Bananera de Colombia, del carbón que se produce en el Departamento Norte de Santander, y hasta que se abra nuevamente la frontera. Declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-742 del 2 de diciembre de 2015.
- Decreto 1814; por vía de excepción, se reglamentan medidas “para la reunificación familiar” de las personas afectadas por la deportación o expulsión de Venezuela, o que decidieron retornar a su país de origen. En el capítulo primero establece: “... Medidas para otorgar permisos especiales de ingreso y permanencia y exonerar de requisitos para la solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del estado de excepción efectuada por la República Bolivariana de Venezuela y otras disposiciones en materia migratoria.
- Decreto 1819; por el cual se ofrecen facilidades para la obtención de vivienda, a aquellas personas retornadas al país; que se encuentren registrados en el “Registro Único de Damnificados [RUD]”, mediante subsidios para vivienda o arrendamiento por doce meses. La Corte Constitucional, mediante sentencia T-459 del 29 de agosto de 2016; exhorta al Gobierno Nacional, “...para que emita las órdenes respectivas que permitan hacer efectivo el Decreto 1819 de 2015.
- Decreto 1820; por el cual se establecen incentivos para la creación de empresas, hasta el 31 de diciembre de 2016, se ordena la refinanciación de las deudas contraídas en la Zona Franca de Cúcuta, hasta por cinco años, y exoneración del pago del impuesto parafiscal a los industriales del turismo, hasta el año 2016.

- Decreto 1821, por el cual se hacen destinaciones de recursos para la promoción del empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas afectadas por la emergencia económica. En este decreto se establece: "... con el fin de aliviar la presión sobre el empleo generada en la zona de frontera con Venezuela, se hace necesario permitir que el 30% del punto adicional del Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), inicialmente destinado a la inversión social en el sector agropecuario, pueda ser invertido por la Unidad de Servicios Público de Empleo para promover el empleo, la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural..."
- Decreto 1885, por el cual se exoneró del cobro del IVA hasta el 31 de diciembre de ese año, a productos alimenticios, gasodomésticos, calzado, vestido, insumos para la construcción, y electrodomésticos.

Por otra parte, el 12 de septiembre de 2015, según comunicado especial de la Cancillería de Colombia, se informa sobre la convocatoria a una reunión por parte de ejecutivos del Gobierno Nacional, con el fin de censar a los "pimpineros" (personas que venden sin restricciones, combustible venezolano en pimpinas, en las calles de Cúcuta y su área metropolitana); afectados gravemente por el cierre fronterizo; y se toman las medidas pertinentes, para que en las estaciones de servicio de Cúcuta, nuevamente se expendan el combustible.

Igualmente se informa sobre el cierre del "Registro Único de Damnificados (RUD)", con un total de 15.236 personas, y sobre los incentivos para la capacitación, por intermedio del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con el ofrecimiento de seiscientos cupos, de seiscientos mil pesos colombianos por tres meses, tiempo estimado para la capacitación, y que será distribuido en tres pagos, hasta la certificación.

En este informe especial, también se reseña la apertura de un corredor humanitario en los puentes internacionales, durante el mes de septiembre de 2015, para garantizar el paso de los menores y jóvenes estudiantes a cada lado de la frontera, con el fin de garantizar la culminación de su año lectivo. Según este informe, además, se refiere que 334 personas fueron colocadas en diversos puestos de trabajo, como la construcción, vigilancia, y otros servicios, y que se atendieron diversos casos de varicela, hepatitis A, e influenza.

La emergencia económica se decretó por noventa días, y de los decretos relacionados, sólo se encuentra vigente el 1814; y de las demás normas, no se hizo una exhaustiva difusión.

Las personas provenientes del país vecino, no pueden laborar en condiciones especiales; porque no existe reciprocidad.

Se observa, además, la premura en la adopción de ciertas medidas; una de ellas fue declarada inexecutable, y en noviembre de 2016, es decir, un año después, y en virtud de una acción de tutela, la Corte Constitucional insta al Gobierno Nacional, a reglamentar lo establecido sobre el acceso a vivienda; lo que aún no ha sucedido, como tampoco se han reglamentado las demás disposiciones.

Se anota, además, la existencia de 2000 trabajadores informales, dedicados al expendio de gasolina, que, en una huelga frente al Palacio Municipal de Cúcuta, solicitaron a la primera autoridad, la solución a sus problemas; obteniendo como respuesta, que esa solución se buscará, con el asocio de diversas entidades gubernamentales y locales, (La Opinión, 2016), aunque hasta la fecha, no existen resultados concretos.

## 5.2. Percepciones de la población cucuteña frente a la eficacia de las políticas migratorias en la zona fronteriza.

### 5.2.1. Entrevistas semiestructuradas

Frente a las políticas migratorias, en el marco metodológico se evidencia la práctica de la técnica de recolección de información mediante la entrevista a diez personas entre las cuales en encontraban funcionarios públicos y personas del común; quienes se mostraron dispuestas a responder. Para hacer referencia a sus respuestas, a cada uno se le ha asignado un código.

Se señala la ausencia de la voz institucional, representada en la figura de la Directora de Migración Colombia en Cúcuta, señora Claudia Sofía Barón Baquero. La investigadora acudió dos veces a las instalaciones de esta regional, ubicada en el barrio San Rafael de Cúcuta; la primera vez, el día 28 de diciembre de 2016, fue atendida por un funcionario que se negó a dar su nombre, y manifestó: "... la Directora no está. No estamos autorizados a dar declaraciones; todo se maneja desde Bogotá...". En la segunda oportunidad, el día 30 de enero de 2017; no se le permitió pasar de la entrada; el vigilante manifestó: "...la Directora no está, pero la puedo comunicar con la secretaria". Acto seguido, la comunicó por el teléfono interno con la secretaria, quien no dio su nombre y manifestó: "...La Directora no está, pero tampoco concede entrevistas a nadie, ni siquiera a los periodistas... y en caso de hacerlo, se le debe solicitar por escrito... ella solicita autorización al Jefe de Prensa de Migración Colombia en Bogotá, y él decide si ella debe responder o no..."

De esta forma, el presente estudio analítico se retoma desde tres grandes dimensiones que pretenden conocer la eficacia de la normativa de las políticas públicas migratorias desde una perspectiva inductiva en donde las percepciones se convierten en lo general, y posteriormente, a través de la estructuración del análisis del discurso en categorías comunes e individuales, surge la estructuración sociológica de lo particular. Estas dimensiones son: control migratorio, tratamiento de los derechos humanos y respuestas de la administración municipal, ante la crisis fronteriza.

#### 5.2.1.1. Control migratorio en la ciudad de San José de Cúcuta

La ciudadanía estima que los controles migratorios no han sido eficaces, ni en los puntos de control fronterizo, ni en los pasos ilegales, que las autoridades tienen identificados. El personal desplegado no es suficiente. Sumado a los intereses de los grupos al margen de la ley, que controlan las trochas, por donde ingresan bienes de contrabando y personas indocumentadas, algunas, con la posibilidad de adquirir la cédula, por medios fraudulentos.

Los entrevistados son uniformes en sus percepciones sobre los controles migratorios ejercidos. A pesar de conocer algunas de las políticas implantadas, estiman que no se cumplen; uno de ellos sostiene:

“eh... debido al cierre de frontera que se presentó el año pasado...eh... en el 2015 en agosto, eso permitió activar las alarmas...eh...ya que especialmente en Cúcuta, las migraciones las manejaba, era, la Diócesis de Cúcuta, a través de su centro de inmigración. En el momento que todos vimos en los canales de televisión nacional, como nuestros nacionales eran deportados en una manera abusiva, arbitraria y atropellados por el gobierno venezolano, se establecieron pañitos de agua tibia, porque el Gobierno Nacional, a través de la Cancillería, quiso establecer políticas que no se llevaron a feliz término, porque vemos que esas personas terminaron acéfalas, se dijo que se les iba a dar subsidios, que se les iba a dar un centro de migración, el cual sigue siendo manejado por las Diócesis...” (Entrevista 4, Hombre).

Las personas saben que los requisitos para ingresar Colombia, son el pasaporte, la visa, en algunos casos, y los permisos fronterizos para los venezolanos; sin embargo, estiman que son insuficientes, puesto que no existe control en los pasos ilegales; aunado a la creciente corrupción que funciona con el denominado “cartel de las cédulas”, en el que se encuentran involucrados algunos funcionarios activos y retirados de la Registraduría Nacional, quienes otorgan la cédula de ciudadanía a todo aquel que pueda pagar por ella. La cédula, es el documento de identificación de todo nacional colombiano, y se expide gratuitamente.

“eh... sí, sí. Los requisitos son los que siempre se acostumbran, visas, permisos fronterizos, y también el pasaporte... no son eficaces, porque la realidad nos muestra que existe lo que llamamos trochas, que son lugares donde se hacen los trasbordos o pasos ilegales, pasando por encima de las leyes del Gobierno, y acá, a través del fenómeno de la corrupción, se adquieren los documentos...” (Entrevista 3, Hombre).

Algunas personas, han manifestado no conocer las medidas adoptadas en materia migratoria; y otras consideran que la gestión de Migración Colombia, no ha sido realmente efectiva.

“pues ellos dicen que hay muchas medidas...requisas, pedir papeles... pero eso no sirve para nada; igual, la gente se pasa como sea, por las trochas, por el río, eso es mucho desorden, eh...y ¿Migración Colombia?, ni en el puente... ¿Con ese palo e'sol?, qué van a pedir nada...que la gente pase y aquí ya verán cómo se arreglan...” (Entrevista 1, Mujer).

“¡Ala! No. No sé nada de eso... (Entrevista 2, Mujer).

Las personas tienen convicciones comunes y firmes sobre las motivaciones de los ciudadanos venezolanos, para tomar la decisión de emigrar a Colombia; para unos, estriba en la difícil situación social y económica que los apremia, y encuentran en este país, el atractivo suficiente para asentarse. Otros, estiman que además del factor económico, los migrantes cuentan con la existencia de nexos de sangre o amistad en Colombia.

Lo anterior, permite encontrar una relación directa del hecho migratorio venezolano, con las teorías de expulsión-atracción, y de redes. Ante la actualidad sociopolítica y económica que hoy vive Venezuela, sus ciudadanos deciden emigrar; en Colombia encuentran la estabilidad jurídica y económica que se ha debilitado en su patria. Para otros, descendientes de colombianos, además de las garantías y posibilidades laborales, el proceso migratorio se facilita, por la cercanía, y por los lazos familiares y afectivos que sus parientes dejaron tiempo atrás.

“La mala economía que se presenta en ese país puede ser una de las razones más relevantes en torno a decidir emigrar de este; a su vez no se les están garantizando derechos fundamentales lo cual surge la necesidad de buscar una mejor calidad de vida por fuera del país” (Entrevista 6, Hombre).

“yo diría tres cosas... primero, que el problema de la migración, primero obedece a que la gente va en busca de mejores oportunidades, donde están, y porque tienen familias en estos lugares. En este momento, la situación, es supuestamente mejor en Colombia, y aquellos que un día se fueron, están regresando, o sus parientes, porque tienen familia acá” (Entrevista 3, Hombre).

#### 5.2.1.2. Tratamiento a los Derechos Humanos.

Siendo un principio fundamental en toda sociedad democrática, el reconocimiento y el respeto de los Derechos Humanos se inserta en sus legislaciones; Colombia, así lo establece en su Constitución Nacional. Si bien, en el momento más crítico del cierre fronterizo, los funcionarios de las instituciones públicas que hicieron presencia en los puntos de control y en los albergues, demostraron el debido acatamiento, las personas estiman que existe ineficacia, porque no se da estricto cumplimiento a los mandatos legales, en lo que concierne a la adecuación de los espacios físicos en los puntos de control migratorio, el seguimiento y asesoría a los migrantes, así como a la difusión de información, y el desarrollo de planes y programas encaminados a la prevención de ilícitos en materia migratoria, y trata de personas.

“Vi una en la radio y la televisión, que hablan por cuñas, pagadas, por eh...la cancillería, pero capacitaciones como tal, no he visto” (Entrevista 3, Hombre).

“Me estoy acordando de algo, pero no recuerdo si es Migración Colombia. Sé que es una campaña que se hizo de denunciar todo esto que uno viera, de pronto anormal, se desarrolló una campaña masiva por redes sociales, eh... y se hicieron de hecho reuniones aquí, en Cúcuta, sino estoy mal, se hizo con la Alcaldía de Cúcuta o con la Gobernación” (Entrevista 9, Mujer).

Sobre el trato digno, por parte de los funcionarios de Migración Colombia hacia los migrantes, las personas, comúnmente manifestaron que se concreta en los puntos de control migratorio, prestando atención prioritaria a quien lo requiera, y como un deber de todo funcionario público; aunque con insuficiencia de personal, y en espacios físicos poco aceptables.

“eso sí ve uno. Casualmente aquí en el puente de San Antonio y en el puente de Ureña, eh... uno ve que hay personas con chalecos de la Oficina de Derechos Humanos, controlando que las personas que lo requieren, ya sea que vienen de Venezuela o van para Venezuela, pasen en sillas de ruedas. Les dan un tratamiento digno, especial, y controlan eso.... por lo menos vemos ahorita que es deprimente ver, como cuando uno va al puente aquí, debajo de una carpa, a pleno sol, los venezolanos tienen que llenar un documento; donde se les hace traumático la entrada, porque tienen que gastar entre treinta minutos y una hora, mientras tienen que llenar los documentos. No tienen un sitio digno donde llenar ese documento”. (Entrevista 4, Hombre)

“Bueno...pero los derechos humanos, sí, los debemos respetar porque para eso se han contemplado en nuestras constituciones, y los tratados internacionales...Pues si estamos en Colombia, se debe cumplir la ley de las embarazadas, de los infantes, de los adolescentes, de los discapacitados...eso ya pertenece a cada institución que lo haga cumplir”. (Entrevista 5, Mujer).

Dentro del casco urbano de la ciudad, y su área metropolitana, la información no llega a todas las personas, otras, tienen algún conocimiento, en razón de su actividad.

“No, no conozco sobre ningún programa”. (Entrevista 7, Hombre).

“En nuestra ciudad, eh...tienen mucho control con los menores de edad. Las personas que llegan de otro país, sobre todo de Venezuela, se controlan mucho, y nuestro colegio también lo visitan, para ver cuántas personas del otro país están estudiando, cuántos niños, y si tienen los papeles en regla; sobre campañas, sí, no, no, no, no conozco” (Entrevista 10, Mujer).

#### 5.2.1.3. El manejo de la crisis fronteriza

Es preciso advertir que la denominada “crisis fronteriza”, no sólo ha sido el lapso comprendido entre el 19 de agosto de 2015, y los tres meses posteriores; momento en el cual se expidieron una serie de decretos para conjurarlo. El hecho de que intermitentemente, se facilite el paso peatonal, no significa que haya terminado. Los habitantes de la ciudad de Cúcuta, son unánimes en esta apreciación, aunque el Gobierno Nacional, pretenda hacer ver lo contrario. Es por esto, que los cucuteños estiman totalmente ineficaces, insuficientes e impertinentes, las medidas rápidamente adoptadas, y muestran prevenciones ante ellas.

“eh...durante el inicio de la crisis, yo considero que sí. ¿Pero qué pasó después?, que como se hizo la situación ya como tradicional, como cotidiana, eh...como que se bajó la guardia con el tema, y no se siguió trabajando en eso, entonces considero que a la fecha, pues los resultados como que no son muy buenos ¿no?”. (Entrevista 9, Mujer).

“No. No,no,no. No fueron suficientes, para mí no, porque el Gobierno siempre se ha dedicado es a la parte central; siempre nuestra frontera ha estado muy solitaria en cuanto a representantes”. (Entrevista 10, Mujer).

El otorgar la ciudadanía colombiana a los venezolanos que tengan esposo o esposa, compañero o compañera permanente, está contemplado en la Constitución, y el Decreto 1814 de 2015, no aporta nada nuevo, ni diferente.

“Sí, los venezolanos que cumplan con los requisitos constitucionales para obtener la nacionalidad lo pueden hacer”. (Entrevista 8, Hombre).

“Sí, claro, claro que sí. Ellos también tienen derecho a tener otra nacionalidad”. (Entrevista 10, Mujer).



“Sí, pero deberían ser más cuidadosos en la entrega de esos documentos”. (Entrevista 7, Hombre).

“No, pero eso no. A nosotros los notarios no nos dieron esa facultad, solamente los niños, hasta los siete años de edad, pero no para todo el mundo, eso sí es mentira...pero el resto lo hace en la embajada o en el consulado”. (Entrevista 5, Mujer).

“En los primeros meses se ofreció. Pero casualmente tengo, soy testigo de un parentesco cercano que tengo, que fue a pedir la nacionalidad, y le dieron cita para dentro de un mes; porque ahorita lo están haciendo es a través de la Registraduría” (Entrevista 4, Hombre).

La ciudadanía cucuteña estima que el trato y las consideraciones humanitarias prometidos a los repatriados y deportados, también fueron promesas incumplidas;

“que les iban a dar casa, y creo que un subsidio de ciento cincuenta mil pesos, pero eso como que al fin nunca se dio”. (Entrevista 1, Mujer).

“Si los conozco. Si, respondieron a una necesidad urgente pero una vez pasó toda la problemática, el tema cayó en el olvido del Estado”. (Entrevista 7, Hombre).

“Ay no, la verdad, no. No conozco nada de eso”. (Entrevista 2, Mujer).

#### 5.2.1.4 Desarrollo económico y social

Frente a este punto, existe consenso en la percepción de los habitantes de Cúcuta; manifiestan que los índices de inseguridad se elevaron con posterioridad a la crisis; y creen que no se han hecho mayores esfuerzos por parte de la administración municipal, en aras de mejorar la situación; y que incrementar el pie de fuerza policial, pero eso no es suficiente.

“Muchísima. Eso sí, de verdad que sí; con la gente, no es que toda la gente que llegue de allá de Venezuela sea toda mala, pero sí se ha venido mucha delincuencia; acá en Colombia, y especialmente acá en Cúcuta, ha habido mucho delincuente, ya sea en las casas, ya sea en el centro, eh...en los locales, ya no respetan...y no, no se ha hecho nada, eso está incrementándose más” (Entrevista 2, Mujer).

”Nooo, eso ahorita hay mucha delincuencia, y yo digo que no alcanzan tantos entes de la policía para estar pendiente de eso; o sea, aquí no tienen estrategias para eso, aquí incluso no estamos preparados ni para una catástrofe... no, en los barrios dizque colocan hasta cámaras, y eso es según la comunidad, eh...que llame a una línea del cuadrante, depende de la policía que está más cercana, pero no es suficiente, porque de aquí a que uno llame, ha habido atraco, muertos,...aquí faltan más estrategias”(Entrevista 1, Mujer).

Los ciudadanos cucuteños son conscientes de las altas tasas de desempleo, y frente a esta situación, estiman la poca o nula efectividad de las autoridades.

“sí, porque desafortunadamente para nuestros comerciantes es más fácil contratar a un venezolano, indocumentado, que se le paga mitad de lo que gana, lo que ganaría un colombiano, permitiendo que desafortunadamente llene unos espacios, porque cuentan con la calidad del trabajo solamente, que por no tener un documento, pagan a mitad de precio; entonces dejan sin empleo a un nacional, por darle a un extranjero ilegal...se han hecho campañas, por lo menos para tratar de que los establecimientos comerciales no contraten extranjeros como el, y yendo con la oficina de la Secretaría de Gobierno, y acompañado por la Policía Nacional, para pedir la documentación de las personas que trabajan”. (Entrevista 4, Hombre).

#### 5.2.2. Observación no participativa

Se retoman dos archivos fotográficos por cada dimensión objeto de estudio y se procede a realizar la descripción de lo evidenciado en dichas observaciones.

##### 5.2.2.1. Control migratorio



Recuperada de: [http://caracol.com.co/emisora/2016/11/30/cucuta/1480520700\\_728910.html](http://caracol.com.co/emisora/2016/11/30/cucuta/1480520700_728910.html)

Fotografía No.1

Esta fotografía fue publicada el 11 de noviembre de 2016 por el diario “El Tiempo” en un artículo que titula “Intensifican control migratorio en la frontera”. En la observación se evidencia la aglomeración de personas entorno al Centro Nacional de Atención en la Frontera para

realizar los respectivos trámites migratorios. El control migratorio prestado se observa complejo debido a la gran cantidad y la incapacidad de atención por parte de las autoridades nacionales, para lo cual llevaron a cabo la creación de puestos improvisados a través de carpas al fondo de la imagen.

#### 5.2.2.2.Tratamiento de los Derechos Humanos



Fotografías tomadas por la investigadora el día 04 de enero de 2017. Fotografía No.2 y Fotografía No. 3.



En estas fotografías se evidencia una cantidad de personas atravesando el puente “Francisco de Paula Santander” desde San Antonio (Estado Táchira) hacia Cúcuta (Norte de Santander, Colombia). Entre las personas que se desplazan caminando debido al cierre de frontera desde agosto de 2015, se pueden observar jóvenes, ancianos, niños y familias enteras. El control migratorio por parte las autoridades colombianas, se observa complejo debido al gran número de personas que cruzan el puente fronterizo, y la creación de puestos improvisados a través de carpas al fondo de la imagen, insuficientes para el control migratorio.

#### 5.2.2.3 Ante la crisis fronteriza



Recuperada de: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/deportados-venezuela-1980-colombianos-han-sido-deportados-por-venezuela-en-el-2015/1562123> Fotografía No.4



Recuperada de: <http://dipecholac.net/noticias/america-del-sur/preparacion-ante-desastres-contribuyo-a-la-respuesta-eficaz-de-colombia-en-crisis-migratoria.html> Fotografía No. 5



Recuperada de: <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/frontera-con-venezuela-una-metropoli-binacional.html> Fotografía No.6

En la fotografía No. 5 se evidencia la gran cantidad de personas que fueron deportadas por el Gobierno Venezolano.

En la fotografía No. 6 se observa la respuesta del gobierno colombiano ante la problemática de los más de dos mil deportados.

En la fotografía No. 7 se observa a los deportados pasando sus enseres por el río Táchira debido a que los puentes fronterizos se encontraban acordonados militarmente por parte del Estado Colombia y Venezuela, impidiendo el paso para cualquier persona.

#### 5.2.2.4. Desarrollo económico y social



Fotografía tomada por la investigadora el día 04 de enero de 2017. Fotografía No.7.

En esta la fotografía se evidencia gran número de personas atravesando el puesto de control fronterizo de la ciudad de San Antonio (Estado Táchira, Venezuela). Estas, se disponen a pasar por el puente internacional “Simón Bolívar” hacia Cúcuta (Norte de Santander, Colombia). Entre las personas que atraviesan caminando debido al cierre de frontera desde agosto de 2015, se pueden observar jóvenes, ancianos, niños y familias enteras. Además de ello, las bolsas que llevan las personas en sus manos en muchos casos, contienen alimentos o enseres propios del oficio hogar, porque en Venezuela es difícil conseguirlos.

### 5.3. Contraste de la eficacia de las políticas migratorias con la realidad evidenciada a través de las percepciones de los cucuteños en la ciudad de Cúcuta.

El desarrollo del siguiente objetivo específico pretende contrastar la normatividad migratoria con la realidad percibida por la población entrevistadas mediante el muestreo realizado a través de las entrevistas y la observación no participativa en cada una de las dimensiones objeto de estudio.

#### **Control migratorio en la ciudad de Cúcuta**

Tal y como se observa en el capítulo sobre el desarrollo normativo en materia migratoria en Colombia, éste ha sido un país que a través de su amplio marco jurídico ha dado cumplimiento “formal” a lo establecido en sus obligaciones constitucionales e internacionales suscritas por sus órganos competentes.

Ante esto, se establecieron una serie de medidas normativas para atender al control migratorio a nivel nacional en el periodo presidencial del año 2010 – 2014, del que nació la Ley 1465 de 2011 sobre el “Sistema Nacional de Migraciones” y el “Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” mediante el Plan de Desarrollo. El primero, se encuentra encargado de fortalecer el control migratorio a través de los recursos tecnológicos y financieros del Estado y el segundo, de fortalecer el servicio consular en relación con el principio de coherencia en la dignidad de los migrantes y sus familias, persiguiendo con ello, un enfoque diferencial sostenible que garantice el principio de igualdad entre desiguales.

Frente a lo anteriormente mencionado, el contraste generado con la información recolectada mediante los instrumentos, adopta una “posición negativa” ante la eficacia de las políticas migratorias, puesto que la mayoría de los entrevistados consideran que a pesar de que

conocen algunas medidas, las mismas no han sido eficaces en atender el problema del control migratorio en Cúcuta. Además de ello, muchos desconocen los requisitos, y las personas que los conocen observan que estos no sirven de nada debido al pésimo control que se ejerce en los puestos de la administración municipal.

Estas posiciones arrojan la categoría emergente de la “ineficacia de las políticas migratorias en materia de control fronterizo” debido a las subcategorías: “falta de control migratorio efectivo”, “falta de cumplimiento de lo establecido en la normatividad” y la “falta de difusión” por parte de las autoridades competentes.

Como se puede observar, en la información objeto de análisis las autoridades, no están ejerciendo un control migratorio efectivo ante problemática evidenciada, incumpliendo la normatividad establecida y faltando al deber de divulgación que permite a los ciudadanos ejercer un control sobre el cumplimiento de esas políticas.

En este punto, el denso y complejo entramado jurídico establecido por el Estado colombiano y la falta de difusión del mismo, hace aún más difícil la comprensión de la normatividad por parte del pueblo cucuteño. Esto, debido a que la población desconoce total o parcialmente lo establecido, vulnerándose así el principio de publicidad que debe acompañar a toda política pública y convirtiéndola en ineficaz a la hora de cumplir sus objetivos.

Respecto a la pregunta relacionada con la percepción de los cucuteños sobre la preferencia de los venezolanos, al escoger como destino a Colombia, el contraste realizado, entre la información recaudada, con las teorías migratorias, adopta una “posición positiva” ante el fenómeno migratorio.

Esa posición se relaciona directamente con la categoría de “comprobación de las teorías del push-pull y de redes, con relación a la migración venezolana a Colombia”, que comprende las subcategorías de “ingreso a Colombia por la existencia de mejores condiciones sociopolíticas, jurídicas y laborales”, e “ingreso a Colombia, por su cercanía, y la existencia de familiares y amigos, que brindan residencia, cobijo y apoyo, facilitando la búsqueda de trabajo y el reencuentro”.

De acuerdo a lo observado, se constató la materialización de estas teorías migratorias, en el éxodo venezolano. Muchas personas vienen a Colombia, con el ánimo de establecerse, porque encuentran garantías jurídicas y políticas para fijar su residencia e insertarse laboralmente (teoría del push-pull), y otros, encuentran la facilidad de fijar su residencia en el país, porque sus parientes y antepasados están en Colombia, y en virtud de la solidaridad, abren sus puertas a los migrantes, brindándoles su ayuda y orientación, según sus

posibilidades (teoría de redes). Se ha observado, además, que en Colombia ya existen asociaciones de venezolanos, que brindan a sus connacionales, asesoramiento y beneficios en bienes y servicios; todo esto redundando en menores traumatismos para la inserción a la sociedad colombiana.

### **Tratamiento de Derechos Humanos**

Colombia es un país respetuoso de los Derechos Humanos, y así lo establecen la Constitución y las leyes; además de encontrarse adherido a múltiples tratados y convenios internacionales en esta materia. En asuntos migratorios, el Documento CONPES 3603 del año 2009, y que rige en la actualidad, está fundamentado en cinco principios relacionados con la reciprocidad, la adaptación a la dinámica migratoria, la observancia de los tratados y acuerdos en política de integración migratoria, el respeto y reconocimiento de las garantías individuales de los migrantes, y la atención y protección de migrantes más vulnerables.

Ante lo referido, el contraste obtenido, de acuerdo a la información recolectada, presenta, una “posición negativa” de cara a la eficacia de las políticas migratorias; ya que las apreciaciones de los entrevistados estuvieron divididas; unos, estiman que, en lo que respecta al trato digno, y atención a población diferencial, sí se cumplen, pero sólo en los puntos de información fronteriza, otros creen que debe ser así, si la ley lo contempla, y otros consideran que no se cumplen en absoluto. En lo referente a la adecuación de salas de atención a migrantes, y capacitación y desarrollo de programas de difusión masiva sobre trata de personas y menores, los entrevistados perciben que la actividad de Migración Colombia, en la ciudad de Cúcuta, es invisible.

Esta postura, proyecta la categoría emergente de “ineficacia de las políticas migratorias frente a los Derechos Humanos de los migrantes y los ciudadanos colombianos”, y las subcategorías de “faltas al compromiso del debido respeto de los derechos humanos de los migrantes”; “la inmediatez de la atención humanitaria a los migrantes”, “cortoplacismo en la toma de decisiones ante el fenómeno migratorio venezolano”, “sustracción a los deberes establecidos en las leyes, pactos y tratados internacionales sobre atención a migrantes e información a la ciudadanía”.

Según lo observado durante la investigación, se pudo constatar, que no es suficiente que, en los puntos de control migratorio, ubicados sobre los puentes internacionales que comunican a Cúcuta con Ureña y San Antonio, se ubican unas carpas bajo el sol inclemente de esta región, en las que los funcionarios de Migración Colombia, atienden a los ciudadanos venezolanos. Si bien es cierto que, en algunas ocasiones también hace presencia la Defensa Civil, que facilita sillas de ruedas, o presta atención en ambulancias, no lo es menos, que



Migración Colombia, no hace el despliegue necesario y preciso que se advierte en los tratados internacionales, suscritos por el Estado colombiano, y de estricto cumplimiento en el país.

Se ha observado, además, que la atención a la población venezolana migrante, por parte de las instituciones, sólo fue durante el período que el Gobierno Nacional consideró “crítico”; es decir, desde agosto a octubre del año 2015, durante el cual, de manera apresurada, se tomaron medidas para paliar la contingencia, y se dictaron decretos de emergencia, y que dada la ligereza con la que se enfrentó la situación, unos resultaron fútiles, y otros, inconstitucionales.

No se desconoce que, durante los primeros meses de la crisis, la atención a miles de personas que llegaron a Colombia, en busca de mejores oportunidades, o que fueron deportadas, fue relevante. Se ubicaron albergues, y se les brindó ayuda material, y acompañamiento a menores y mujeres. Sin embargo, cuando la situación se fue tornando cotidiana, el apoyo dejó de ser visible. Tampoco se observan mayores controles en cuanto al ingreso de personas; y no se verifican los antecedentes judiciales.

Por otra parte, si bien, a nivel nacional, se han realizado campañas esporádicas sobre el tráfico de personas, la ciudadanía, y concretamente la población cucuteña, desconocen por completo la obligación que Migración Colombia tiene, de dar información oportuna, veraz y efectiva, sobre los asuntos migratorio, y sus fatales consecuencias, cuando este fenómeno es utilizado por la delincuencia organizada.

### **La crisis fronteriza**

El Gobierno colombiano, en aras de sortear la difícil situación que se presentó con el cierre fronterizo, y que tuvo como consecuencia la movilización de miles de venezolanos, y de colombianos que decidieron regresar, o que fueron deportados por el Gobierno venezolano, pretendió, con un paquete de medidas, que comprendieron la expedición de diversos decretos, que resultaron insustanciales, dar la cara al país, y al pueblo cucuteño. El Presidente, acompañado de sus ministros, vino a la ciudad, se reunió con los altos mandos de la Fuerza Armada de la región, y los mandatarios locales, para dar un parte de calma, y acompañamiento; pero sólo fueron promesas incumplidas.

Lo anterior, contrastado con la información recolectada, y la observación no participante, genera igualmente, una “posición negativa” frente a la eficacia de las políticas migratorias, que además se relaciona íntimamente con el punto anterior. Los entrevistados estimaron o que las soluciones adoptadas, fueron inmedatistas, o que no se tomaron medidas.

Estas actitudes generan la categoría emergente de “ineficacia de las políticas migratorias ante la crisis fronteriza”, con sus correspondientes subcategorías de “expedición de normas sustanciales para restablecer el orden y la estabilidad social en la frontera”, “abandono del Gobierno Nacional, a la región fronteriza nortesantandereana”, “negligencia y falta de compromiso político de los gobernantes nortesandereanos, y sus representantes ante las instancias ejecutiva y legislativa de la Nación, frente a los problemas y necesidades sociales de la población nortesantandereana, generados por la crisis fronteriza” .

Mediante la observación y la información recogida, se logró comprobar que el Gobierno Nacional de Colombia, ha sido incapaz de afrontar la crisis fronteriza, olvidando que Cúcuta, también es parte de la geografía del país, mostrando desidia total ante la problemática que afrontan sus habitantes, y solapando sus obligaciones con la zona de frontera, a través de artificios jurídicos, demagogia en el discurso, y una parafernalia política de cara a los medios y a la opinión pública.

### **Desarrollo económico y social**

En el Plan de Desarrollo trazado para el mandato del Presidente Santos, se reconoce que “...El problema es que la desigualdad, como la violencia, es endémica y secular en Colombia, y su superación requiere transformaciones de fondo...”; con el lema “prosperidad para todos”, como bandera de su Gobierno, y acompañado de la iniciativa “el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario”, con la finalidad de fortalecer económica, social y políticamente a la Nación.

Del mismo modo, el Plan de Desarrollo diseñado para la ciudad de Cúcuta, articulado con el del Gobierno Nacional, y que debe regir bajo el mandato del Alcalde, señor César Rojas, tiene como lema “sí se puede progresar 2016-2019”, reconoce la alta tasa de desempleo, y que el cierre de la frontera “...ha golpeado directamente la situación económica de los hogares cucuteños...”

Con relación a la política migratoria, el Documento CONPES 3603, recoge entre sus principios, “la integralidad y largo plazo” los que se refieren al acoplamiento del país, al dinamismo migratorio, y el de “focalización”, que se relaciona con la atención y protección de los migrantes más vulnerables.

El contraste producido entre lo descrito, y la información recabada, determina una “posición negativa” ante la eficacia de las políticas migratorias; en efecto, la totalidad de los entrevistados considera que los índices de inseguridad y desempleo se han incrementado

después de la crisis de la frontera, y que ha sido poco o nada lo que el Gobierno local han hecho para combatirlos.

Estas posturas originan la categoría emergente de la “ineficacia de las políticas migratorias en materia de desarrollo económico y social”, que contiene las subcategorías “evasión de las obligaciones gubernamentales en el cumplimiento de sus planes y programas de desarrollo, de la región fronteriza, en relación con el hecho migratorio venezolano”, “falta de promoción de programas efectivos para reactivar y fortalecer el desarrollo socioeconómico de la frontera, y la ciudad de Cúcuta” e “ineptitud del gobierno municipal y de los representantes locales, ante los poderes ejecutivo y legislativo del Estado, para promover y desarrollar programas de envergadura en la región fronteriza”

Con la observación, se logró comprobar que ni las autoridades nacionales, ni las locales, han obrado diligentemente en la recuperación fronteriza, y no deja de ser lamentable, además de inexplicable, que sea Migración Colombia, que, desde Bogotá, dirija la política migratoria de una región que se encuentra tan distante; sin tener en cuenta que el trabajo debe ser conjunto y en acompañamiento a las fuerzas vivas de la zona fronteriza. Sólo los ciudadanos de frontera, pueden resolver los problemas de frontera, pero se requiere del apoyo del Gobierno central.

Lamentable también es, que ante la difícil situación que atraviesa la zona fronteriza, no se tenga acceso a la Dirección de Migración Colombia en Cúcuta; que su Directora, se encuentre impedida para dar declaraciones y la información necesaria, que además concierne a todo ciudadano, no sólo por ser de interés para los pobladores de la ciudad y su área metropolitana, sino porque principalmente, es una obligación que la Constitución Nacional contempla. El derecho a la información, por parte de los funcionarios públicos, efectivamente está garantizado por la Carta Magna, y no debe ser objeto de coerción, limitación, u obstaculización de ninguna naturaleza.

A partir del estudio paralelo entre el método fenomenológico y el diseño inductivo de la metodología evaluativa de políticas públicas se pudo evidenciar el siguiente cuadro de estructuración categórica de la “eficacia normativa de las políticas migratorias en la ciudad de Cúcuta.”



Cuadro No. 1. Realizado por la autora.

## **6. Conclusiones**

### **6.1. El aislamiento de una frontera**

Colombia y Venezuela, son dos naciones separadas por una línea divisoria de 2.219 km que, a lo largo de la frontera, comparten la riqueza social que se concreta en su gente, usos, costumbres, comercio, vocablos, acordes musicales, y la mixtura de los pueblos unidos por la sangre y por la historia.

Las relaciones entre estos dos países hermanos, varían frecuentemente; ya sea porque se enfrentan dos ideologías políticas; una de corte socialista y otra neoliberal, que han ocasionado, en algunas circunstancias, agravios entre sus mandatarios, o porque afronta problemas cotidianos y comunes como el contrabando, la violencia, el paramilitarismo y que afectan especialmente la frontera colombo venezolana.

La sociedad colombiana, vio caer, uno a uno, a los integrantes del grupo político “Unión Patriótica”, y a infinidad de líderes de izquierda, como a representantes del Gobierno en los tiempos de la guerra contra el narcotráfico, caracterizado para siempre, en la figura de Pablo Escobar.

Nubia Pedraza Palacios (2005), ha señalado que las relaciones binacionales se han enconado y distinguido por la insuficiente presencia estatal, la fuerte militarización, y la continua e invariable violación de los derechos humanos.

El 19 de agosto de 2015, el Presidente Nicolás Maduro, ordenó el cierre fronterizo entre Cúcuta y Ureña y San Antonio, por el lapso de 72 horas; teniendo como fundamento, el desinterés del Gobierno colombiano, en reprimir el contrabando y las incursiones paramilitares y guerrilleras hacia Venezuela; y siendo el detonante, el ataque a tres miembros anti contrabando de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), por parte de paramilitares colombianos; ocurrido en la población de San Antonio del Táchira, pocos días atrás. Posteriormente, anunció el estado de excepción por sesenta días, prorrogables por otros sesenta; pero que en la realidad, se ha traducido en un cierre indefinido y extendido a lo largo y ancho de la franja colombo venezolana; permitiendo durante diversos períodos, el paso peatonal.

Cúcuta, capital del Departamento Norte de Santander, está estratégicamente ubicada sobre la línea fronteriza; permitiendo el fácil acceso hacia y desde las poblaciones de Ureña y San Antonio en el Estado Táchira en Venezuela. El intenso flujo comercial que se vivió hasta hace

poco tiempo, así como la constante movilidad de sus habitantes, le han valido a este punto geográfico, el ser reconocido como una de las fronteras más vivas del mundo.

Los cambios socioeconómicos y políticos suscitados en Venezuela, han ocasionado que muchos de ciudadanos tomen la decisión de emigrar, escogiendo como destino, a Colombia, ya sea por la cercanía, o porque advierten mejores oportunidades y garantías jurídicas y políticas para establecerse de manera permanente, o porque encuentran abonado gran parte del difícil camino migratorio, en atención a que en Colombia, tienen algún antepasado, familiares cercanos, o amigos comunes; lo que puede asociarse a las teorías migratorias de expulsión-atracción, y las teoría de redes.

El hecho migratorio venezolano, es un acontecimiento sin precedentes; y más extraordinario aún, es que el destino escogido para emigrar sea Colombia; país, del que hacia los años setenta y ochenta del siglo XX, emigraron miles de personas a Venezuela, que representó un gran atractivo para buscar mejores horizontes. Hoy la carga se invierte.

Las oleadas migratorias venezolanas hacia Colombia, han aumentado después del 19 de agosto de 2015. Esta crisis, ha provocado el ingreso de miles de venezolanos, a este país, y el regreso de connacionales; repatriados, o de manera voluntaria. La gran mayoría, entra por la ciudad de Cúcuta, para quedarse, o continuar su destino a otras ciudades y países.

El Gobierno Nacional, por intermedio de la Cancillería y Migración Colombia, desde el momento en que se presentó esta difícil situación, adoptó una serie de medidas para contenerla, y para atender la especial condición que vive la ciudad de Cúcuta; sin embargo, queda en el sentir cucuteño, cierta desazón, ante las políticas migratorias que se han aplicado.

La difícil realidad que sufre la ciudad de San José de Cúcuta, y el hecho de ser ciudadana de esta frontera, fueron la motivación del presente trabajo, que se trazó como objetivo general, la realización de un análisis de la eficacia de las políticas migratorias en esta ciudad, dadas las enormes consecuencias sociales y económicas que hoy encara la región.

Los objetivos planteados fueron satisfechos en su totalidad; obteniéndose como resultado que las políticas migratorias, aplicables en la ciudad de San José de Cúcuta, no son eficaces, según se desprende de la triangulación de los métodos empleados; la observación, y de las respuestas a las preguntas rendidas por los entrevistados, que englobaron cuatro dimensiones fundamentales en el hecho migratorio venezolano hacia Colombia: Control migratorio, tratamiento a los derechos humanos de los migrantes, la respuesta del Gobierno Nacional ante la crisis fronteriza, y la apreciación que los cucuteños tienen, sobre el desarrollo económico y social de la ciudad, con posterioridad al cierre de la frontera.

A la luz de las experiencias vividas por los ciudadanos cucuteños y la observación de la situación social de la ciudad, igualmente se estableció que la migración venezolana a Colombia, y especialmente a la ciudad de Cúcuta, son verdaderamente serias; se requieren más estudios científicos sobre estos temas, que coadyuven a la comprensión de este fenómeno, y que se masifique la información y la orientación a la ciudadanía para lograr una mejor sociedad, una real integración, y un reordenamiento de la ciudad.

## 6.2. La aplicabilidad legal: una constante contradicción.

Se logró definir en cuanto al control migratorio, que no es positivo en cuanto a las medidas adoptadas, ni a los requisitos para el ingreso de extranjeros, ni en la gestión que Migración Colombia debe realizar, verificando y controlando el ingreso de las personas a Colombia; y tampoco existen severos controles, en las trochas que se extienden por la frontera, y por las cuales han seguido ingresando personas indocumentadas y artículos de contrabando.

Los cucuteños también estiman que la respuesta del Gobierno Nacional a la crisis fronteriza, a través de sus políticas migratorias, no ha sido eficaz; por cuanto las medidas adoptadas para solucionar los problemas, se tomaron de manera apresurada, con escasa presencia de los altos mandos estatales, pero con mucha ostentación mediática y con plumazos presidenciales, sobre decretos que posteriormente fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, o porque redundan sobre las normas existentes; agregando el incumplimiento a las promesas gubernamentales, las cuales se exigen mediante acciones de tutela, ante los estrados judiciales; lo que además, es deplorable.

Se particulariza como inconcebible, que Migración Colombia, en su sede de Cúcuta, guarde total hermetismo de cara a la ciudadanía; extrañamente, a los asuntos fronterizos se les da un manejo poco convencional, como inexplicable es, que, desde Bogotá, y sólo desde Bogotá, se dicten los lineamientos sobre temas que conciernen directamente a la población fronteriza, y que se tenga prohibido a la Directora de esta seccional, rendir declaraciones e información.

El derecho a la información es coartado por Migración Colombia de Bogotá, que impide a la Directora de esta Seccional, concederla de manera oportuna, veraz y necesaria, según los ciudadanos la requieren. La responsabilidad constitucional de todo funcionario público, es dar pronta y oportuna respuesta a la información requerida. Tampoco, se observa la actividad necesaria por parte de esta Institución; no existe despliegue permanentemente de sus efectivos por la ciudad, realizando la debida fiscalización, ni realiza campañas preventivas en la ciudad y su área metropolitana, encaminadas a la promoción de programas de educación ciudadana sobre la migración, sus beneficios y consecuencias cuando es mal utilizada.

### 6.3. De los Derechos Humanos de los migrantes, al hecho migratorio venezolano.

Las políticas migratorias atienden directamente el hecho migratorio, bajo una perspectiva social y jurídica, y en comunidad con los dictados del Derecho Internacional, y con el debido acatamiento, respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes, en procura de su inserción plena a la sociedad receptora y al mercado laboral, en igualdad de condiciones con los connacionales, que les permita una permanencia estable, segura y digna.

En materia migratoria, Colombia ha adoptado el Documento CONPES 3603 de 2009, sobre política integral migratoria, y por el cual se unificó toda la política, que, hasta la fecha, en asuntos migratorios, regía en el país; forma parte del Plan de Desarrollo, planteado por el Presidente Juan Manuel Santos, bajo el lema “prosperidad para todos”, y de la iniciativa “el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario”, con la finalidad de fortalecer económica, social y políticamente a la Nación.

Este documento, comprende cinco principios; coherencia, integralidad y largo plazo, concordancia, plena observancia de las garantías individuales y la focalización. Además, Colombia ha suscrito múltiples tratados y convenios internacionales, todos, dentro del marco del respeto y el reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes.

En lo que respecta al tratamiento de los derechos humanos; se logró determinar, que existe ineficacia de las políticas migratorias e ineficiencia de los organismos estatales. Aunque es deber de todo funcionario público, guardar el respeto hacia las personas, y brindar la información requerida, la ciudadanía percibe que hubo buen trato durante los primeros meses de la crisis fronteriza; todo lo cual se concretó en los albergues y puntos de control, y en ese momento específico; pero a medida que se levantaron esos hogares de paso, y la situación se fue prolongando, se ha sentido como un hecho más en el devenir de la ciudad, y Migración Colombia ha hecho invisible su gestión en estos temas.

La instalación de carpas, que funcionan como puntos móviles, en medio de cada puente internacional, bajo el sol canicular, en la que laboran dos o tres personas, atendiendo a un elevado número de ciudadanos migrantes, no son adecuadas ni suficientes para la prestación de un servicio social; demostrando estar en contravía de los dictados internacionales.



Migración Colombia, ha obviado su compromiso con la situación fronteriza; no se ha involucrado verdaderamente en el acontecer ciudadano; no ha ejercido efectiva fiscalización en los puntos de control, ni mantiene un número mayor de funcionarios, en sitios cómodos y propicios para ellos, ni para todo aquel que requiera de sus servicios.

Actualmente, Migración Colombia no tiene registros específicos sobre el número de inmigrantes venezolanos. El censo que se realizó durante los primeros meses de la crisis, no ha sido suficiente, por cuanto no se ha hecho el seguimiento necesario, ni se ha actualizado, para conocer verdaderamente el número y la situación personal y laboral, de los migrantes, de modo que sea posible su inserción a la vida nacional.

Migración Colombia, en su página web, anuncia logros y avances tecnológicos, y mejores espacios físicos; tal vez sea de este modo en muchas ciudades y aeropuertos del país, pero en la ciudad de Cúcuta, no. Si bien la sede ubicada en el barrio San Rafael, donde se encuentran el personal administrativo y su invisible Directora, es adecuada, espaciosa y agradable, no es precisamente el lugar en el que se atienda a la gran población migrante; ni a la que se permita el fácil acceso de las personas.

Se destaca que Colombia no tiene cultura receptora de inmigrantes, y se ha criticado que la política migratoria colombiana, está orientada, más hacia lo político, que a lo social; tampoco se le considera integral, porque se estima que persigue mayormente a asegurar la circulación de las remesas, que significan un ingreso atractivo (OBIMID, 2016).

Por su parte, la Cancillería colombiana sostiene que la finalidad primordial del Documento CONPES 3603, está comprometida con la defensa, protección y garantía de los involucrados en el hecho migratorio, pero nada de esto parece cumplirse adecuadamente.

También se logró determinar, que las teorías de expulsión-atracción y de redes, son comprobables en lo que se refiere a la migración venezolana hacia Colombia. La precaria situación socio económica, y el momento político actual de Venezuela, causan en sus ciudadanos el deseo de emigrar; estas personas buscan mejorar el estado de bienestar que en su país, no encuentran.

Siguiendo a Ravenstein, María de Lourdes Salas Luévano (2009), explica el fenómeno migratorio desde la perspectiva económica y social; el migrante prefiere lugares con mejores condiciones sociales y económicas, y diferentes, a las de su residencia. Son las fuerzas que expulsan, como el hambre, el desempleo y la inseguridad, entre otros factores, y las que obligan a hacer juicios de valor sobre los lugares de atracción; es decir, aquellos que atraen, porque ofrecen la satisfacción de sus necesidades.

La teoría de redes, señala Amparo Micolta (2005), enseña que los migrantes acceden a redes sociales tejidas en la sociedad emisora y en la sociedad receptora, e impulsan a tomar la decisión de permanecer o volver.

De aquellos venezolanos que eligen como destino a Colombia, unos, consideran que existen suficientes garantías económicas y seguridad jurídica y estabilidad política para invertir, realizar negocios, o ubicarse laboralmente; otros, además de lo anterior, tienen el beneficio de ser parientes o tener lazos afectivos con nacionales colombianos, que ante los actuales acontecimientos, les brindan su apoyo, su techo y su comida, y les proporcionan trabajo, o les facilitan encontrarlo, además de lograr con mayor facilidad, realizarse y ser parte de la sociedad colombiana.

Los ciudadanos venezolanos a su vez, se están organizando mediante ONG's, o utilizan páginas web, o las redes sociales, con la finalidad de brindar información y orientación a sus compatriotas; indicándoles ciudades de destino, asuntos jurídicos, posibilidades laborales, incluso dónde pueden conseguir bienes y servicios a mejores precios; todo lo cual, hace extender la red migratoria.

Lo anterior, se comprende, atendiendo las investigaciones de María Clara Robayo, quien lo explicó a la revista Semana (2016). Han ocurrido tres oleadas migratorias venezolanas hacia Colombia; la primera, atrajo a personal altamente calificado; son algunos de aquellos ciudadanos que perdieron sus empleos por su participación en el paro petrolero del año 2002. La segunda ola se presentó hacia el año 2010, con la que llegaron empresarios y personas de alto poder adquisitivo. Hacia el año 2014, se inicia la tercera oleada migratoria; en esta ocasión, los migrantes son personas de clase media y baja.

#### 6.4. La inoperancia gubernamental frente al desarrollo socioeconómico de Cúcuta.

Si bien el Documento CONPES 3603, que hace parte de la política migratoria del país, consigna que, para el desarrollo de sus fines y objetivos, se “trabajarán” en diversos campos y mancomunadamente con Ministerios e instituciones; lamentablemente, el verbo está conjugado en futuro, pero el presente, es ahora, y las soluciones no se hacen sentir. Es lamentable, que el Norte de Santander cuente con un Ministro de Interior y Justicia, nativo de Cúcuta, y esté avalado ante el Congreso por cuatro Senadores, y cinco Representantes; que no elevan su voz, ni gestionan programas de calidad e importancia para retribuir a la región que los eligió, en virtud de sus promesas proselitistas

Las autoridades nacionales y municipales, aún no encuentran la salida propicia a la contingencia fronteriza; no han obrado diligentemente en la recuperación de la región, y la

ciudad pide a gritos que las propuestas y programas se concreten, que las instituciones estatales y municipales actúen en beneficio de migrantes y locales. La integración fronteriza es una realidad que se desborda desordenadamente en las calles, y la excusa que se presenta, es la de “no estar preparados para lo que pasó”; lo que demuestra que los planes de desarrollo de administraciones pasadas, y la presente, jamás contemplaron el progreso de esta región.

Otro punto que preocupa a la población cucuteña, y que denuncia como una ineficacia de las políticas migratorias, e ineficiencia por parte de las autoridades locales, es su desarrollo económico y social. Con fundamento en el análisis realizado, es posible sostener que los índices de inseguridad y desempleo que han aumentado con la crisis fronteriza y son difíciles de controlar.

Por una parte, el pie de fuerza es insuficiente, y por otra, muchos comerciantes se lucran con la barata mano de obra que significa un venezolano indocumentado; no se ejerce la inspección necesaria y periódica. Se observa ineptitud de parte de las autoridades locales, para asumir el reto que significa esta grave situación; al punto que ante la ineficiencia de los representantes locales ante las instancias del Estado, la ciudadanía cucuteña ya ha comenzado a promover la iniciativa para obtener la revocatoria del mandato de su alcalde, señor César Rojas.

#### 6.5 San José de Cúcuta: Ciudad de incertidumbres y retos.

La dependencia económica de Venezuela, y a la que el cucuteño se ha acostumbrado, tal vez sea la cortapisa que no permite buscar otros caminos. Si bien, el intercambio comercial con el país vecino, ha sido importante y muy significativo, esto no es óbice para continuar un paso adelante.

La región fronteriza, necesita reactivarse social y económicamente; Cúcuta es una ciudad con una población que en su mayoría se encuentra en los estratos 1 y 2; y ostenta el segundo lugar en índices de desempleo a nivel nacional. Para esta ciudad, en la que gran número de sus habitantes han obtenido invariablemente su sustento del contrabando de productos venezolanos, las remesas (las que convirtieron en un negocio, hasta que fueron suspendidas), el contrabando y venta de gasolina venezolana, de las ventas callejeras de comida y toda clase de artículos, y de cualquier actividad que provea el mínimo diario, aunque al otro día no se repita, se requiere de mayores incentivos; mediante fórmulas que persigan el aumento de la tasa laboral, gestionado el regreso de dependencias institucionales del nivel nacional, que en años anteriores funcionaron en esta urbe, en virtud de la descentralización administrativa, pero que por recortes presupuestales y amañes políticos, fueron cerradas.

Igualmente se precisa que el alto Gobierno, comprenda que los asuntos fronterizos competen a los habitantes de la frontera; las decisiones y las políticas a seguir, deben encausarse mediante la presencia de los mandatarios nacionales en la región, y en consenso con las autoridades locales, las fuerzas vivas de la región, y la ciudadanía en general; por tanto, la crisis fronteriza igualmente obliga al Gobierno Nacional, el reconocer la importancia de esta zona geográfica del país; por lo que se requiere sea considerada especialmente; legislando con seriedad y de cara a las circunstancias; buscando el fortalecimiento regional, con medidas que, a mediano y largo plazo, se adapten a las circunstancias que se han presentado.

El Gobierno colombiano, en asuntos diplomáticos binacionales, debe gestionar fórmulas de arreglo con el Gobierno venezolano, sin eludir los temas más sensibles y espinosos de las negociaciones, y para los cuales, desde Miraflores, el mandatario Nicolás Maduro ha pedido seriedad y voluntad política; entre ellos, la lucha contra el contrabando de gasolina y productos de la canasta familiar, mayores controles contra los grupos paramilitares y delincuencia común, además de la anulación de la resolución No. 008 del año 2000, del Banco de la República, por la cual se deja en libertad a los propietarios de las casas de cambio, para tasar a su arbitrio la moneda venezolana, que, a su juicio, ha contribuido a su debilitamiento frente al peso colombiano.

Ante estas nuevas circunstancias, se origina la necesidad urgente de la intervención de los representantes políticos regionales, para que trabajen conjuntamente en la búsqueda de soluciones para reactivar económica y socialmente la zona fronteriza. Es preciso que asuman verdaderos compromisos, y cumplan efectivamente lo prometido.

La delincuencia y la inseguridad, campean ante los ojos de las autoridades locales y ciudadanos indignados e impotentes; que advierten la desidia de los mandatarios locales para ejercer los controles precisos, así como estiman la necesidad de mayor presencia y efectividad de uniformados; la ciudad necesita que se organice la Oficina de Tránsito Municipal, de manera que, se reserve esa labor a otros funcionarios, y no a la Policía Nacional, que debe dedicarse a resguardar bienes y personas.

Del mismo modo, esas autoridades deben promover el empleo, tomando en consideración las propuestas que realicen diversos estamentos privados, como la Cámara de Comercio de Cúcuta, y los gremios de industriales del calzado (principal industria local), y comerciantes. Pero las respuestas no se deben hacer esperar, porque la problemática se acentúa y se prolonga. Lamentablemente, los intereses personales de quienes detentan el poder político y los destinos de la región, no les permiten la aplicación de esas propuestas serias, que muy seguramente cambiarían el rumbo, pero indefectiblemente se refunden en la maraña burocrática.

Tanto la observación de los hechos y el acontecer de la cotidianeidad citadina, como la información suministrada por los entrevistados, arrojan como comprobación, sobre la dirigencia política de este país, y respecto del fenómeno migratorio que afronta, que el exceso de burocracia entorpece los trámites, el silencio institucional, causa dudas y obstaculiza la acción, la ineptitud y la ineficiencia, no son el deber ser del ejercicio político; la ineficacia de las normas, redundando en mayores problemas que se postergan y se enquistan, y el exceso de diplomacia deriva en falacias.

## 7. Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2010) *Manual de Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.
- Abal Medina, Juan Manuel (2002) “*Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico*”, en Marcelo Cavarozzozzi y Juan Manuel Abal Medina (Comps.). El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Rosario, Homo Sapiens, 2002.
- Agatón Lorenzo, D. (2008). *Cambios demográficos en la estructura familiar del Municipio de San Marcos, Guerrero, como consecuencia de la emigración internacional y sus efectos en lo Social y económico*. (Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Guerrero), 2008. Recuperado de: <http://www.eumed.net/tesisdoctorales/2009/dal/Teorias%20de%20la%20migracion%20internacional.htm>
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) “*Estudio introductorio*”, en Aguilar Villanueva, L. F. (comp.) El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Alcaldía de San José de cúcuta. *Plan de desarrollo Municipal 2016-2019*. Alcaldía Municipal de ]San José de Cúcuta, 2016. Recuperado de: <http://es.slideshare.net/Jairo-SandovalHernandez/plan-de-desarrollo-municipal-2016-2019-de-la-alcalda-de-san-jos-de-ccuta>
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2009) “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez Navarro, F. y V. Garza Cantú (Comps.) Política pública y democracia en América Latina, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Álvarez de Flores, R. (2004). *La dinámica migratoria colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual*. Geoenseñanza. Vol.9-2004 (2) Julio - diciembre. p.191-202. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/20988/2/articulo4.pdf>
- Álvarez de Flores, R. Sandoval. Juan. (2.007). *Reconfiguración Geopolítica e Integración Regional en el Continente Americano*. Centro de Estudios de Fronteras e Integración. Universidad de los Andes. Venezuela, 2007.
- Álvarez de Flores, R. (2009). *Refugiados entre fronteras: La nueva realidad migratoria colombo-venezolana*. Observatorio Laboral Revista Venezolana Vol. 2, Nº 4, julio-diciembre, 2009: 49-

65                      Universidad                      de                      Carabobo.                      Recuperado                      de:  
<http://servicio.bc.uc.edu.ve/faces/revista/lainet/lainetv2n4/art2.pdf>

Arango, J. (1985). Las «leyes de las migraciones» de E. G. Ravenstein, cien años después. Reis, Núm. 32, 1985. Recuperado de: [http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_032\\_03.pdf](http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_032_03.pdf)

Arango, J. (2003). *La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra*. Migración y desarrollo, número 1, Zacatecas, octubre 2003. Recuperado de: [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/42ARANGO\\_La\\_Explicacion\\_Teorica\\_Migraciones\\_Luces\\_Sombras.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/42ARANGO_La_Explicacion_Teorica_Migraciones_Luces_Sombras.pdf)

Bedoya, M. (2015). El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá. Estudios Políticos, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 79-99. Recuperado de: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-51672015000100005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672015000100005)

Benítez, C. (2006). *Conflictos de nacionalidad y doble nacionalidad en la frontera colombo venezolana a partir de la promulgación de las cartas constitucionales de la República de Colombia de 1991 y de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*. (Tesis de Grado, Universidad Industrial de Santander). Recuperado de: <http://tangara.uis.edu.co/biblioweb/tesis/2006/120158.pdf>

Bisbal, M. (2005). *Medios y cultura en la integración colombo-venezolana*. Espacio Abierto, Núm. 4, Vol. 3. Maracaibo, 2005. Recuperado de: [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-00062005000300006&lng=es&nrm=i](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00062005000300006&lng=es&nrm=i)

Cámara de comercio de Cúcuta.(2014). *Informe de economía regional. Año 2014, panorama de la economía de Cúcuta y Norte de Santander* . Observatorio Económico e Infomediación Diciembre, 2014. Recuperado de: <http://www.datacucuta.com/PDF/estudios-sectoriales/3.panorama%20regional/panorama%20regional%202014.pdf>

Cámara de Comercio de Cúcuta. (s.f.). *Cierre de la frontera con Venezuela medición del impacto económico*. Observatorio Económico e Infomediación. Recuperado de: <http://datacucuta.com/images/IMPACTODELCIERRE.pdf>

Centro de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales. (2006). *Las fronteras de Venezuela. Libro homenaje a Isidro Morales Paúl*. Universidad Metropolitana, Caracas, 2006.

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. *Documento 3603, Política Integral Migratoria*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/conpes>

Constitución Política de Colombia, 1991. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Departamento Nacional de Estadística DANE. *Mercado laboral, Noviembre 2016*. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres\\_web\\_empleo\\_rueda\\_prensa\\_nov\\_16.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_web_empleo_rueda_prensa_nov_16.pdf)

Dimitri, B. (2008). *Calidad de vida en la historia política de Venezuela en el siglo xx*. ACADEMIA , Vol. 7, Julio-Diciembre. Trujillo, Venezuela, 2008. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/29782/1/articulo4.pdf>

Dye, Thomas (1995) *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentice Hall, 1995.

Easton, David (1969) *Esquemas para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

Echeverry, A. (2011). *Análisis de la migración venezolana a Colombia durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2011). Identificación de capital social y compensación económica*. RAI, revista análisis internacional. Núm. 4, 2011. Recuperado de: <http://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/viewFile/84/88>

Freitez, A. (2011). *La emigración desde Venezuela durante la última década*. Temas de Coyuntura/63 (Julio 2011): pp. 11-38. Recuperado de: [http://w2.ucab.edu.ve/tl\\_files/IIES/recursos/Temas%20de%20Coyuntura%2063/1.La\\_emigracion\\_Venezuela\\_Freitez..pdf](http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/IIES/recursos/Temas%20de%20Coyuntura%2063/1.La_emigracion_Venezuela_Freitez..pdf)

Gaete Quezada, R. Rodríguez, C. (2010). *Una aproximación al análisis de las cadenas migratorias en España a partir de la encuesta Nacional de Inmigrantes*. Revista de Ciencia Política, volumen 30, número 3, Santiago, 2010. Recuperado de: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2010000300006](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2010000300006)

García, R. (2011). *El Papel De Las Redes Migratorias En Las Migraciones A Corta Y Media Distancia*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Número 94, agosto 2011. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-11.htm>



- Gosh, Baimal. "La migración económica y los países emisores", In G. Malgesini. *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria, 1998. pp. 147-186.
- Gurak, Douglas; CACES, Fe. "Redes migratorias y la formación de sistemas de migración", In G. Malgesini. *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria. 1998. p. 75-110.
- Izcará, S. (2010). *Redes migratorias o privación relativa: La etiología de la migración tamaulipeca a través del programa H-2A*. Relaciones Zamora, volumen 31, número 122, enero 2010. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-39292010000200007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-39292010000200007)
- Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Argentina.
- Lacomba, J. (2001). *Teorías y prácticas de la inmigración. de los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios*. Revista electrónica de Geografía y ciencias sociales. Número 94, agosto 2001. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-3.htm>
- Lacomba, J. (2002). *Emigraciones en la era de la globalización. temas de debate y nuevas perspectivas*. Departamento de trabajo social de la Universidad de Valencia, 2003. Recuperado de
- La Rosa, M. Mejía, G. (2014). *Historia concisa de Colombia (1810-2013)*. Ministerio de Cultura, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, 2014.
- Lopez-Sala, A. Oso, L. (2015). *Inmigración En Tiempos De Crisis: Dinámicas De Movilidad Emergentes Y Nuevos Impactos Sociales*. Migraciones, volumen 37, 2015. Recuperado de <http://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/view/5506/5314>
- Lowi, Theodore (1972) "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, 32 (4): 289-310, 1972.
- Mann, Michael (1991) *Las fuentes del poder social*. Volumen II, Madrid, Alianza, 1991.
- Martínez, M. (2004) *Ciencia y arte en la Metodología de la Investigación Cualitativa*. Edit. Trillas. México. Recuperado de:
- Malgesini, G. (1998). *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Icaria. fundación Hogar del Empleado, Barcelona, 1998. Recuperado de [https://books.google.com.co/books?id=NUemn\\_svnhYC&pg=PA338&lpg=PA338&dq=MALGE](https://books.google.com.co/books?id=NUemn_svnhYC&pg=PA338&lpg=PA338&dq=MALGE)

SINI,+Graciela.+Cruzando+fronteras.+Migraciones+en+el+sistema+mundial.&source=bl&ots=68qMYXfJpf&sig=4ePdii\_te1RdsIHqGdEVqCmdNyw&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjW5MKykeHQAuUERYKHeXiCPMQ6AEIGzAB#v=onepage&q=MALGESINI%2C%20Graciela.%20Cruzando%20fronteras.%20Migraciones%20en%20el%20sistema%20mundial.&f=false

Martínez, U. (1997). *Vivienda E Integración Social De Los Inmigrantes. Alojamiento De Los Inmigrantes En España*. Cuadernos del Instituto Catalán de antropología,,Número 11, 1997. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=118975>

Martínez, U. (2012). *Migraciones En La Globalización*. Revista Andaluza De Antropología. Número 3, septiembre De 2012. Recuperado de: <http://www.revistaandaluzadeantropologia.org/uploads/raa/n3/ubaldo.pdf>

Martínez, U. (2000). *Teorías sobre las migraciones*. Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos, Nú. 1, 2000.

Massey D. et. Al. (1993). *TEORÍAS DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL: UNA REVISIÓN Y APROXIMACIÓN*. Traducido del inglés por Augusto Aguilar Calahorro. Trabajo publicado en Population and Development Review, Vol.19, n. 3, sep. 1993. Recuperado de: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/14DouglasDMassey.htm#resumen>

Medina de Pérez, M. (2006). *Venezuela en las negociaciones con Colombia por las cuencas hidrográficas de uso común. Caso: cuenca del río Catatumbo*. Geoenseñanza. Vol.11-2006 (2). Julio- diciembre. p. 205- 220.Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Rubio, Venezuela, 2006. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/26219/1/articulo5.pdf>

Mejía Ochoa, W. (2012). *Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras*. Revista Internacional Movilidad Humana, año 20, Nú. 39, p. 185-210, Brasilia, 2012. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a10.pdf>

---

Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig (1992) *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.

METROVIVIENDA. (2012). *Resumen ejecutivo vivienda social en Cúcuta. Diagnóstico y panorama actual*. Exposición Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. Recuperado de: <http://www.metroviviendacucuta.gov.co/wp-content/uploads/2012/05/H%C3%81BITAT3-METROVIVIENDA-1452012.pdf>

Micolta, A. (2005). *Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales*. Trabajo Social No. 7, revista del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 2005. Recuperado de

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia (30, noviembre, 2004). Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración.[Decreto 4000 de 2004]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51460>

Ministerio de relaciones exteriores. Unidad administrativa especial Migración Colombia. Política Institucional de Derechos Humanos. *Cartilla Red Migrante, 2013*. Recuperado de: [http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/cartilla\\_red\\_migrante.pdf](http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/cartilla_red_migrante.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia (24, abril, 2013). Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia. [Decreto 834 de 2013]. Recuperado de: [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites\\_servicios/visas/archivos/decreto\\_834\\_del\\_24\\_de\\_abril\\_de\\_20131.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/visas/archivos/decreto_834_del_24_de_abril_de_20131.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia (26, mayo, 2015) "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores" [decreto 1067 de 2015]. Recuperado de: [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites\\_servicios/pasaportes/archivos/decreto\\_unico\\_re\\_.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/pasaportes/archivos/decreto_unico_re_.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia (14, septiembre, 2015). Por el cual se reglamenta el Decreto 1772 de 2015 "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." [Decreto 1814 de 2015]. Recuperado de: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201814%20DEL%2014%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202015.pdf>

OIM (2012). *Panorama migratorio de América del sur, 2012*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Oficina Regional para América del Sur, Buenos aires, 2012. Recuperado de: [https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama\\_Migratorio\\_de\\_America\\_del\\_Sur\\_2012](https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012)

- Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de: <http://www.oim.org.co/sobre-migracion/2-uncategorised/2445-licitacion-416-de-2012-cm-205-fabricacion-suministro-y-transporte-de-mobiliario-escolar.html>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (s.f.). Fundamentos de Gestión de la Migración. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, Suiza. Recuperado de: [http://www.crmsv.org/documentos/IOM\\_EMM\\_Es/v1/V1S03\\_CM.pdf](http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S03_CM.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2003). *La migración en un mundo globalizado*. Octogésima sexta reunión del Consejo de la OIM, 2003. Recuperado de: [http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/es/council/86/MCINF\\_268.pdf](http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/86/MCINF_268.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2006. *Glosario sobre migración*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, Suiza, 2006. Recuperado de: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)
- Oso, L. (2016). *Migración ecuatoriana y estrategias familiares de movilidad social. La relación dialéctica entre el capital financiero y emocional*. Investigaciones Feministas. Volumen 7 Número. 1. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/51739/48763>
- Osuna, J. y Márquez, C. (S/ F) *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Recuperado de: <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/manualeval.pdf>
- Oszlak, Oscar y Guillermo O' Donnell (1982) "*Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*", Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, 1, 1982.
- Pedraza, N. (2005). *Género, desplazamiento y refugio Frontera Colombia y Venezuela*. Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer (UNIFEM), Bogotá, 2005. Recuperado de: [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_1226.pdf](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_1226.pdf)
- PORTES, A BOROCZ, J. *Migración contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación*", en G. Malgesini. *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria, 1998. p. 43-73.

## 8. Anexos

### 8.1. Guiones de las técnicas de producción de datos.

#### 8.1.1. Guion de las entrevistas.

Entrevistas dirigidas a los sujetos objeto del estudio.

- Ciudadanos vinculados al sector privado.
- Servidores públicos de la administración municipal.
- Ciudadanos del común de la población.

Se desarrollan a través de entrevistas semiestructuradas dirigidas a conocer la eficacia de las políticas públicas migratorias con base en el cumplimiento de sus objetivos, según lo percibido por la ciudadanía, en el desarrollo de los programas planteados.

- **Control migratorio**

Estas preguntas pretenden conocer el conocimiento de las políticas migratorias por parte de los sujetos de estudio y a su vez, conocer su percepción frente a la eficacia de las mismas.

1. ¿Conoce usted qué medidas ha implementado el Gobierno Colombiano para fortalecer el control migratorio en el país? ¿Qué medidas conoce? ¿Cree que son eficaces?
2. ¿Conoce usted los requisitos para ingresar a Colombia? ¿Qué requisitos conoce? ¿Cree que son eficaces?
3. ¿Conoce usted sobre la gestión de Migración Colombia en el control de ingreso de inmigrantes? ¿Cree que son eficaces las medidas tomadas?
4. ¿Qué razones considera usted, son las que tienen los venezolanos, para emigrar hacia Colombia?

- **Tratamiento a los derechos humanos.**

Estas preguntas pretenden conocer la percepción que los sujetos poseen frente al tratamiento digno que desarrollan los tratados de derechos humanos.

5. ¿Sabe usted si en los puestos de control migratorio se dan un trato digno a quienes acuden? ¿Qué clase de trato se da?
6. ¿Conoce usted si se da prioridad a la población con enfoque diferencial? ¿Qué prioridades conoce?
7. ¿Cree usted que las salas son adecuadas para permanecer en los puestos de control migratorio en Colombia?

8. ¿Conoce usted sobre programas de capacitación en derechos humanos, trata de personas y menores, promovidos por Migración Colombia? ¿Qué programas conoce?

- **Respuesta ante la crisis fronteriza**

Estas preguntas pretenden conocer la eficacia de las medidas tomadas por la Estado colombiano ante la problemática de la crisis fronteriza acaecida en la región.

9. ¿Considera usted que las medidas tomadas por el gobierno nacional colombiano durante el inicio de la crisis fronteriza fueron suficientes? ¿Las considera eficaces para atender el problema? ¿Por qué?
10. ¿Está de acuerdo con la medida establecida por el gobierno colombiano para atender la crisis fronteriza en la que se ofrece la nacionalidad a los venezolanos que vienen a Colombia conforme a unos requisitos establecidos por la ley? ¿Por qué? ¿Las considera eficaces?
11. ¿Conoce usted de los beneficios que se ofrecieron a los repatriados, deportados y expulsados de Venezuela? ¿Los considera eficaces para atender a la problemática evidenciada?

- **Desarrollo socio económico de la región**

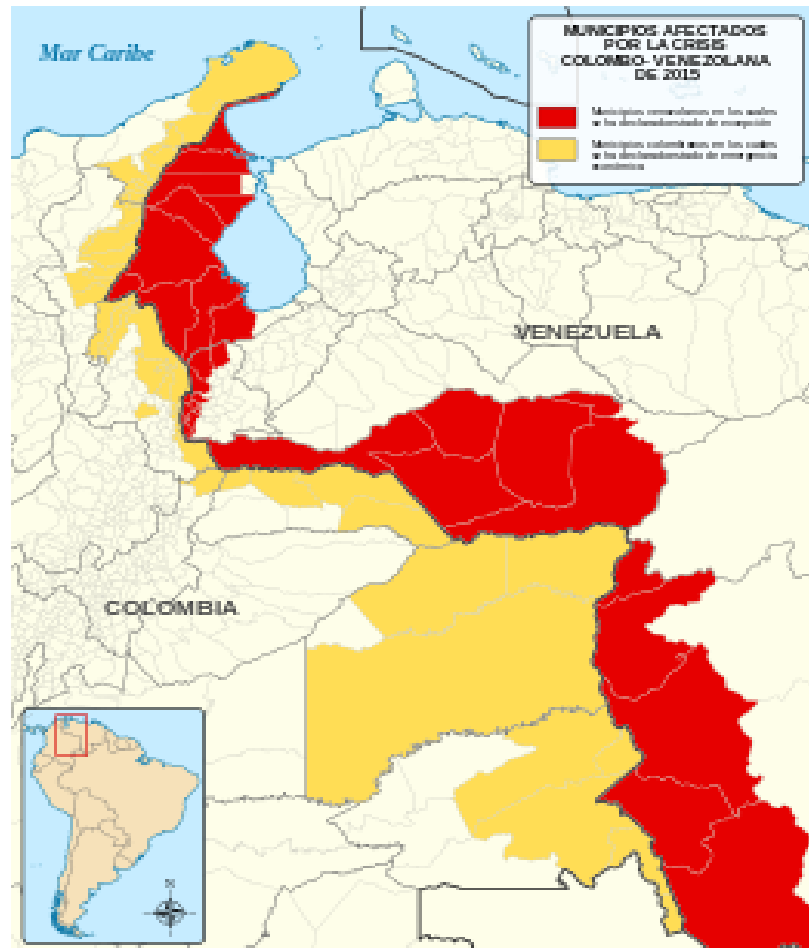
Estas preguntas pretenden saber que conocimiento tiene la ciudadanía sobre las medidas tomadas por la administración municipal en las temas de inseguridad y desempleo en relación con el cierre fronterizo evidenciado en la región.

12. ¿Considera usted que han aumentado los índices de inseguridad en Cúcuta después del cierre fronterizo? ¿Conoce que medidas ha implementado la administración? ¿Las considera eficaces?
13. ¿Considera usted que han aumentado los índices de desempleo en Cúcuta después del cierre fronterizo? ¿Conoce que medidas ha implementado la administración? ¿Las considera eficaces?

8.1.2. Guion de las observaciones no sistematizada.

Se realiza una observación no sistematizada de la eficacia de las políticas migratorias desde los diarios de campos que describen los hechos evidenciados de la situación fronteriza frente al trabajo de campo.

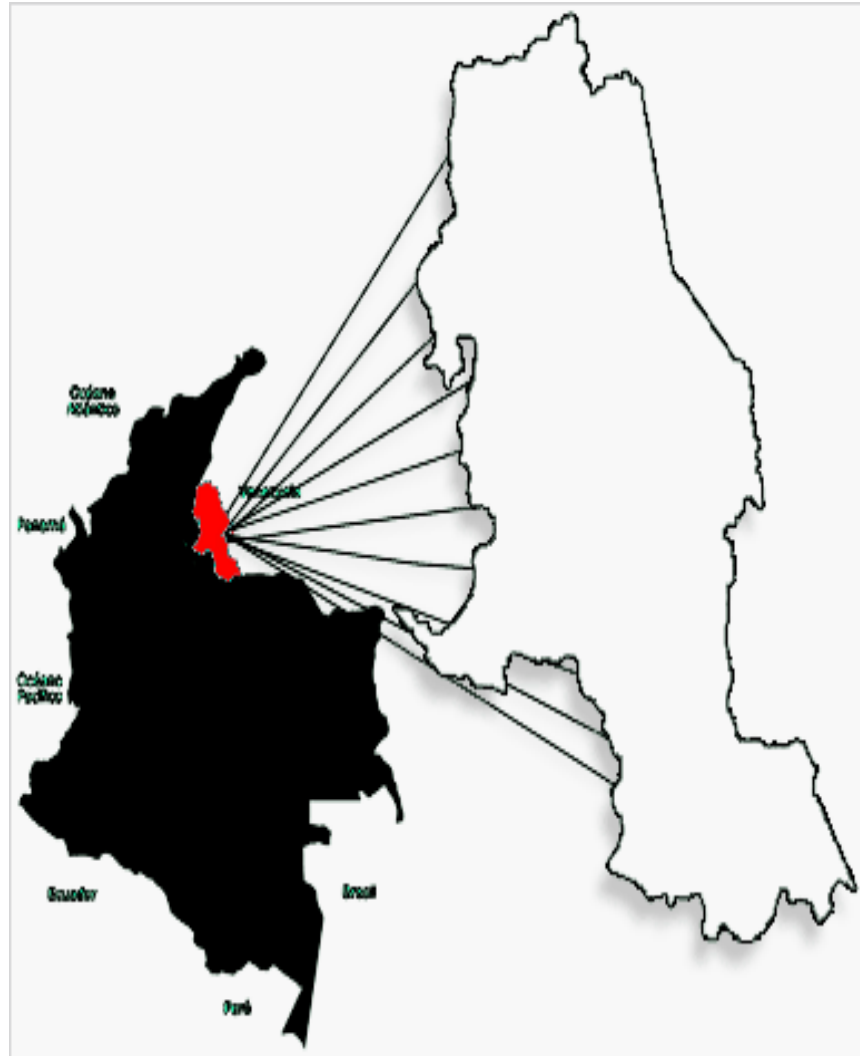
## 8.2. Ubicación geográfica de la zona fronteriza colombo venezolana



Recuperado de:

[https://www.google.com.co/search?q=ubicacion+geografica+de+la+zona+fronteriza+colombo+venezolana&espv=2&biw=1600&bih=794&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiOwo7L4YPSAhVFOiYKHYSrB-UQ\\_AUIBigB#imgrc=72FACMBUeS4XEM:](https://www.google.com.co/search?q=ubicacion+geografica+de+la+zona+fronteriza+colombo+venezolana&espv=2&biw=1600&bih=794&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiOwo7L4YPSAhVFOiYKHYSrB-UQ_AUIBigB#imgrc=72FACMBUeS4XEM:)

### 8.3. Ubicación geográfica del Departamento Norte de Santander



Recuperado de:

[https://www.google.com.co/search?q=departamento+norte+de+santander&espv=2&biw=810&bih=767&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiMjtCSyPrRAhXILyYKHUbgAFYQ\\_AUIBigB#imgsrc=YzBGlwN\\_k9u0AM](https://www.google.com.co/search?q=departamento+norte+de+santander&espv=2&biw=810&bih=767&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiMjtCSyPrRAhXILyYKHUbgAFYQ_AUIBigB#imgsrc=YzBGlwN_k9u0AM):



#### 8.4 Ubicación Geográfica de la ciudad de Cúcuta



Imagen realizada por la autora